

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI  
DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO *IN HOUSE* DEI SERVIZI  
STRUMENTALI DI PULIZIA DEGLI IMMOBILI COMUNALI A SOCIETA' AMA ROZZANO SPA  
(ai sensi dell'art. 192, c. 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50)**

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizi di Pulizia Stabili</i>
Ente affidante	<i>Comune di Rozzano (MI)</i>
Tipo di affidamento	<i>Contratto di servizio</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto a società in house</i>
Durata del contratto	<i>__5__ anni</i>
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Nuovo affidamento</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Singolo comune</i>

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo	Dott. Massimo Pizzarelli
Ente di riferimento	Comune di Rozzano
Area/servizio	Direzione Servizi Finanziari – Società Partecipate
Telefono	02 82261
Email	Massimo.pizzarelli@comune.rozzano.mi.it
Data di redazione	Settembre 2021

---

## INTRODUZIONE

La presente relazione è finalizzata a ottemperare a quanto previsto dall'art. 192, c. 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (recante "*Codice dei contratti pubblici*"), secondo cui "*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*".

Oggetto dell'affidamento è il servizio di pulizia degli immobili comunali, pertanto trattasi di servizi strumentali i quali rientrano nelle tipologie ammesse dall'art. 4 comma 2 lett. D) del d.lgs. n. 175/2016 e derivanti dall'esercizio di funzioni e competenze attribuite all'Ente Locale.

All'interno del Comune di Rozzano (di seguito, anche, solo "**Comune**" o "**Amministrazione**"), il servizio di pulizie degli immobili comunali è da sempre stato assicurato mediante contratto d'appalto con cooperativa sociale di tipo B, l'ultimo affidato con scadenza il 30 maggio 2021.

Successivamente, nelle more della definizione del nuovo affidamento, si è proceduto ad affidamento diretto del servizio alla Società Partecipata AMA Rozzano Spa.

Tenuto conto dell'approssimarsi della cessazione dell'efficacia dell'ultimo affidamento assentito ed alla luce di un più articolato processo volto ad una sostanziale riorganizzazione delle attività gestionali assicurate da AMA Rozzano S.p.A., il Comune ha ritenuto opportuno valutare la possibilità di procedere mediante affidamento diretto del servizio in oggetto alla propria partecipata, AMA Rozzano S.p.A., secondo il modello organizzativo dell'*in house providing*, da operare nel rispetto della normativa di settore.

E' opportuno premettere che la Società si è recentemente dotata di personale dipendente da impiegare nei servizi di pulizia degli immobili di sua proprietà nonché di quelli ad essa affidati per la gestione dei servizi pubblici, che in precedenza venivano affidati in appalto.

Nell'ambito del più generale processo di riorganizzazione sopra citato, la Società ha dunque valutato l'opportunità e la convenienza di privilegiare la modalità di autoproduzione del servizio in oggetto in luogo dell'affidamento a terzi anche nella prospettiva di fornire i servizi di pulizia degli immobili sia all'Ente partecipate che al mercato e ciò nell'ottica della razionalizzazione della spesa e dell'economicità della stessa in particolare per l'Ente partecipante.

Nel contesto suddetto, il Comune ha dunque ritenuto opportuno valutare – nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa ad esso riconosciuta dall'art. 42 del d.lgs. n. 267/2000 – tra le possibili soluzioni previste dalla normativa di settore, l'affidamento diretto dei servizi in questione, mediante la formula dell'*in house providing*, in favore della società AMA Azienda Multiservizi Ambientali di Rozzano S.p.A. (di seguito "**AMA Rozzano**" o la "**Società**") partecipata al 100% dal Comune di Rozzano, al fine di vagliarne il rispetto di tutti i presupposti previsti dall'ordinamento.

---

Sulla base di quanto sopra, approfonditamente valutata l'ipotesi di affidamento *in house* ad AMA Rozzano, con la presente relazione si intende dunque dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti e delle condizioni tecnico-economiche posti a fondamento della decisione del Comune di affidare, secondo la formula dell'*in house providing*, alla predetta società a capitale interamente pubblico la fornitura del servizio di pulizia degli immobili comunali, per come meglio descritti nel prosieguo, per la durata di anni 5 rinnovabili con decorrenza stimata dal 1° novembre 2021 o comunque dalla data di effettivo affidamento.

## **1. NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

Tanto premesso, è di seguito sinteticamente individuato il contesto normativo nella cui osservanza la presente relazione è redatta.

L'art. 192, c. 2, del d.lgs. n. 50/2016 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"*.

A tale ultimo proposito, fermo restando quanto si dirà specificamente nel prosieguo in ordine alle caratteristiche dello strumento dell'*in house providing* stabilite dalla disciplina normativa oggi vigente, occorre evidenziare come il diritto europeo dei contratti pubblici sia ispirato, per un verso, al principio di tutela della concorrenza ai fini dell'apertura dei mercati mediante la contendibilità degli affidamenti da parte degli operatori economici a ciò interessati e, per altro verso, al principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, nel senso di riconoscere ai soggetti pubblici la libertà di organizzare come meglio ritengono – nel rispetto delle modalità consentite – le prestazioni dei servizi di rispettivo interesse.

Siffatto principio di libera organizzazione dei soggetti pubblici è, infatti, sancito dall'art. 2 (1) della direttiva 2014/23/UE (sull'aggiudicazione dei contratti di concessione), secondo cui *"La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni"*.

Inoltre, l'operatività di tale principio emerge, in particolare, anche dal quinto considerando della direttiva 2014/24/UE, ove è stabilito che *"nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva"*.

---

In tale contesto normativo, i soggetti pubblici sono quindi legittimati a soddisfare le proprie esigenze di approvvigionamento anche mediante ricorso allo strumento dell'*in house providing* (pure in caso di controllo analogo esercitato congiuntamente sul soggetto *in house* da più amministrazioni aggiudicatrici) al ricorrere delle condizioni e dei presupposti indicati dall'art. 12 della citata direttiva 2014/24/UE, la presenza dei quali consente di non esperire una procedura a evidenza pubblica per la selezione del contraente.

Quanto al rapporto tra la normativa eurounitaria in tema di libertà di organizzazione spettante ai soggetti pubblici e la previsione recata dal richiamato art. 192, c. 2, del d.lgs. n. 50/2016, che, come detto, tra l'altro richiede che l'affidamento *in house* sia preceduto dalla valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house* e che sia motivato con riferimento alle ragioni del mancato ricorso al mercato, la giurisprudenza europea si è pronunciata nel senso che *"L'articolo 12, paragrafo 3 [n.d.r., in tema di in house congiunto], della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che subordina la conclusione di un'operazione interna, denominata anche <<contratto in house>>, all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna"* (CGUE, Nona Sezione, Ordinanza 6 febbraio 2020, cause riunite da C-89/19 a C-91/19).

Ancora più di recente, la Corte Costituzionale – concludendo nel senso della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 192, c. 2, del d.lgs. n. 50/2016 nella parte in cui si prevede che le stazioni appaltanti diano conto, nella motivazione del provvedimento di affidamento *in house*, delle ragioni del mancato ricorso al mercato – ha ritenuto estensibili alla disciplina odierna le osservazioni dalla medesima Corte già formulate con riferimento alle condizioni in passato poste dall'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008, precisando che *"<<[s]iffatte ulteriori condizioni [...] si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione in house del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta – e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato –, ma neppure si pone in contrasto [...] con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un "margine di apprezzamento" del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato>> (sentenza n. 325 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2013)" (Corte Cost., 27 maggio 2020, n. 100).*

---

## 2. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA: VALUTAZIONE CIRCA LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LEGITTIMARE L'AFFIDAMENTO IN FORMA DIRETTA, SECONDO IL MODELLO DELL'IN HOUSE PROVIDING.

### 2.1 I REQUISITI STABILITI DALL'ORDINAMENTO AI FINI DELLA LEGITTIMITÀ DELL'AFFIDAMENTO IN HOUSE

L'elaborazione dell'istituto dell'*in house providing* è avvenuta in ambito comunitario grazie alla giurisprudenza della CGUE, che, in materia di appalti pubblici, ha individuato i presupposti in presenza dei quali un soggetto tenuto al rispetto dell'evidenza pubblica può, in luogo dell'esternalizzazione dello svolgimento di determinate prestazioni mediante procedura di gara, affidarne direttamente l'esecuzione a un soggetto (*in house provider*) che presenti un rapporto così stretto con l'amministrazione affidante tale per cui può affermarsi che l'affidante e l'affidatario non siano soggetti sostanzialmente distinti.

Al ricorrere di tali presupposti, l'affidamento senza previo esperimento di una procedura di gara trova fondamento nel fatto che il soggetto affidatario è sostanzialmente identificato con l'amministrazione affidante, esso costituendo un'articolazione della pubblica amministrazione da cui promana.

Nel solco dell'evoluzione del dibattito giurisprudenziale intervenuto sul punto, l'istituto dell'*in house* trova oggi un proprio esplicito riconoscimento nella disciplina normativa europea e nazionale.

Infatti, in primo luogo, l'art. 12 (1) della direttiva 2014/24/UE stabilisce che *"Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) 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"*.

In ambito nazionale, il punto di riferimento normativo è anzitutto rintracciabile nell'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016, secondo il quale:

- *"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 presente 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 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." (c. 1);

- "Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), 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." (c. 2).

Quanto al presupposto del controllo analogo, le Linee Guida ANAC n. 7 (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") individuano tre diverse modalità di controllo analogo considerate tra loro cumulative (cfr. punto 6.3.1): un controllo *ex ante*, un controllo contestuale e un controllo *ex post*.

Le citate Linee Guida (cfr. punto 6.3.2) considerano, inoltre, idonei a integrare il presupposto del controllo analogo specifici elementi, tra cui: il divieto di cessione delle quote a soggetti privati; l'attribuzione all'amministrazione aggiudicatrice del potere di nomina e revoca almeno della maggioranza dei componenti degli organi di gestione, amministrazione e controllo; il vincolo per gli amministratori, nella gestione ordinaria e straordinaria, al rispetto delle prescrizioni impartite in sede di controllo analogo e trasfuse in appositi atti formali e vincolanti.

Peraltro, l'art. 5, c. 4 e 5 - nel prevedere che "Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente codice qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di controllo congiunto. Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti" – espressamente riconosce l'operatività del modello *in house* anche in presenza di controllo analogo esercitato sullo stesso soggetto congiuntamente da più amministrazioni. In tema di controllo analogo congiunto, la giurisprudenza consolidata è giunta ad affermare che "La Corte di Giustizia [n.d.r., il riferimento è alla sentenza della CGUE 29 novembre 2011 nella causa C-1812/2009] non ha previsto una quota minima di partecipazione al capitale" e che "Trova applicazione, al riguardo, il precedente di Cons. Stato, V, 8 marzo 2011, n. 1447, a

---

*mente del quale "nel caso di affidamento in house, conseguente all'istituzione da parte di più enti locali di una società di capitali da essi interamente partecipata [...] il requisito del controllo analogo deve essere quindi verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nel loro complesso, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente [...]"* (Cons. Stato, 18 luglio 2017, n. 3554).

La disciplina normativa dell'*in house providing* è completata, nel diritto interno, dalle previsioni recate dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (recante "*Testo unico in materia di società partecipazione pubblica*") e ss.mm.ii., che, in particolare, prescrive 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*" e "*La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società*" (art. 16, c. 3 e 3-bis).

## **2.2 LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI PULIZIA DEGLI IMMOBILI COMUNALI.**

AMA Rozzano è una società per azioni a capitale interamente pubblico che ha per oggetto l'esercizio delle attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente pubblico partecipante.

In particolare, ai sensi dell'art. 5 dello Statuto, AMA Rozzano può svolgere attività "*a) attività complementari, accessorie ed ausiliarie di quelle istituzionali nei pubblici servizi statuiti al precedente 5.1 nonché ogni altra attività strumentale connessa ai servizi stessi*;

A maggior chiarimento e nell'ottica dello sviluppo di tali attività anche verso il mercato, sono state apportate apposite modifiche Statutarie volte ad inserire nell'oggetto sociale della Società l'attività di *facility management*.

Conseguentemente, come detto più sopra, la struttura e l'organizzazione aziendale della Società sono state improntate al rispetto dei requisiti stabiliti dalla vigente normativa in tema di affidamento *in house*, funzionali ad assicurare la tutela degli interessi dell'ente socio e tali da legittimare l'affidamento secondo il modello dell'*in house providing*.

### **1) Titolarità pubblica dell'intero capitale sociale**

AMA Rozzano S.p.A. è, come detto, interamente partecipata dal Comune di Rozzano, che, quindi, ne rappresenta il socio unico.

La titolarità esclusivamente pubblica del capitale sociale è sancita e garantita dalle disposizioni del vigente Statuto di AMA Rozzano, a termini delle quali:

- "*È costituita una società per azioni a totale partecipazione pubblica che persegue le finalità istituzionali degli Enti pubblici soci*" (Art. 1);
- "*Le azioni sono rappresentate da titoli azionari e sono nominative; non possono essere date in pegno o costituite in garanzia o in usufrutto*" (art. 6, c. 6.2);
- "*Il capitale sociale deve essere detenuto, per tutta la durata della società, da soggetti ai quali, per legge, è riconosciuta la qualifica di Ente Pubblico e ciò anche nel caso di aumento del capitale sociale o di recesso*" (art. 6, c. 6.3);

- 
- *“Vista la particolarità dell’attività propria della Società e le specificità del modello organizzativo-gestionale riferibile alla normativa speciale gli azionisti della stessa potranno essere solo soggetti pubblici ed in particolare enti pubblici territoriali”* (art. 6, c. 6.3);
  - *“Le azioni sono nominative e trasferibili soltanto ad enti pubblici locali che affidino alla società la gestione dei servizi pubblici oggetto dell’attività della società. Il trasferimento delle azioni a favore di soggetti che non siano in possesso dei suddetti requisiti non ha effetto nei confronti della società e non può essere annotato sul libro dei soci”* (art. 8, c. 8.1).

## **2) Sussistenza del requisito del controllo analogo da parte del Comune socio**

Per quanto riguarda la sussistenza del requisito del controllo analogo, si evidenzia in primo luogo come, a termini dell’art. 5, c. 5.1 dello Statuto *“La società realizza e gestisce i servizi e le attività direttamente per conto dell’Ente ovvero degli Enti partecipanti che esercitano sulla stessa il controllo analogo anche congiunto”* e al c. 5.6: *“l’affidamento diretto delle attività, così come previste dal presente articolo, comporta l’applicazione di meccanismi di controllo analogo e congiunto ai sensi di legge. La Società gestisce le attività previste dal presente Statuto in via esclusiva a favore degli azionisti e nell’ambito dei territori di competenza degli azionisti. Il controllo analogo è esercitato da tutti gli azionisti. Il controllo analogo è esercitato anche sulle società controllate”*.

Il controllo del Comune di Rozzano su AMA Rozzano si articola, poi, nei poteri di gestione della società stessa a essi attribuiti dallo Statuto.

In particolare, l’art. 20 dello Statuto *“Soggezione ad attività di direzione e controllo”* prevede che *“La società è soggetta all’indirizzo e controllo analogo degli Enti Pubblici Soci e deve indicare la propria soggezione all’altrui attività di direzione e coordinamento negli atti e nella corrispondenza, nonché mediante iscrizione, a cura degli amministratori, presso la sezione del registro delle imprese di cui all’articolo 2497bis, comma secondo c.c.”*.

Sono concentrati in capo ai soci riuniti in assemblea i poteri gestori di cui all’Art. 21 dello Statuto, a termini del quale sono riservate alla competenza dell’Assemblea ordinaria, tra l’altro, *“B) l’approvazione del bilancio; C) la nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione e degli amministratori investiti della rappresentanza, all’atto della nomina del Consiglio d’Amministrazione e relativi compensi in misura conforme alle leggi vigenti; (...) E) la revoca dell’organo amministrativo; F) la nomina dei sindaci e del presidente del collegio sindacale e, quando previsto dalla legge, il soggetto al quale è demandato il controllo contabile e relativi compensi in misura conforme alle leggi vigenti e tariffe professionali vigenti; G) la nomina del soggetto incaricato della revisione legale dei conti e la determinazione del compenso spettante; H) la delibera sulla responsabilità degli amministratori e dei sindaci”*.

Quanto ai *quorum* costitutivi e deliberativi, l’art. 26 dello Statuto riferito all’Assemblea ordinaria prevede che *“l’Assemblea è regolarmente costituita con la presenza di tanti soci che rappresentano più della metà del capitale sociale e delibera a maggioranza assoluta”*. Nei medesimi termini si esprime l’art. 27 con riferimento all’Assemblea straordinaria.

Circa i poteri dell’organo di amministrazione, si evidenzia come *“L’organo amministrativo riferisce con apposita relazione semestrale e previsionale annuale al socio sull’andamento generale della gestione nonché sulle operazioni di maggior rilievo per dimensioni e caratteristiche effettuate dalla società o dalle sue controllate e comunque riferisce sulle operazioni nelle quali i membri dell’organo amministrativo medesimo abbiano un interesse per conto proprio o di terzi”* (Art. 37, c. 37.2, Statuto).

---

L'art. 48 dello Statuto è, infine, dedicato esclusivamente al "Controllo analogo": *"Gli Enti locali Soci esercitano sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sulla propria struttura, nelle seguenti forme e modalità: a) mediante la maggioranza qualificata prevista dal presente statuto in ordine alla nomina dell'Organo di Amministrazione da parte dell'Assemblea dei Soci; b) tramite l'approvazione della relazione previsionale di cui al presente statuto da parte dell'Assemblea dei Soci; c) tramite l'esame e l'approvazione della relazione semestrale di cui all'articolo precedente. d) mediante le decisioni riservate all'Assemblea dei Soci ai sensi dei precedenti articoli; e) mediante la definizione unilaterale dei disciplinari di esecuzione dei servizi affidati di cui alla previsione del presente statuto effettuata in conformità alle discipline di settore ed ai provvedimenti amministrativi adottati dagli enti affidanti. In particolare detti disciplinari dovranno contenere regole e strumenti che, unitamente alle disposizioni del presente statuto assicurino in concreto agli enti soci un controllo ed una interazione sulla società analoghe a quelle esercitati sui propri servizi e struttura, capaci quindi di controllare puntualmente e con immediatezza le scelte gestionali e l'operatività della medesima società. Gli Organi Amministrativi e le strutture degli enti soci preposti al controllo sull'attività della società hanno diritto di richiedere ed ottenere informazioni in merito alla gestione dei servizi affidati alla medesima società. In particolare, possono richiedere ed ottenere report ed analisi da parte dell'ufficio controllo interno della Società su specifici aspetto ed attività"*.

### **3) Destinazione prevalente dell'attività in favore del Comune socio**

Come stabilito dalla citata normativa di riferimento, a termini dello Statuto AMA Rozzano "è in ogni caso vincolata ad esercitare la parte più importante della propria attività con gli Enti Locali Soci e, comunque, con le collettività e nei territori rappresentati dai soci" (Art. 5, c. 5.1) e "La società è tenuta a realizzare e gestire i servizi e le attività di cui al presente articolo per conto degli enti locali soci per oltre l'80% del fatturato annuo. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato, che può essere rivolta anche a finalità diverse dall'attività principale, purché rientranti nell'oggetto sociale, 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" (Art. 5, c. 5.6).

### **3. LA COMPLESSIVA CONGRUITÀ ECONOMICA DELLA GESTIONE ASSICURATA DA AMA ROZZANO E I BENEFICI PER LA COLLETTIVITÀ DELLA FORMA DI GESTIONE PRESCELTA.**

Ai fini della verifica della congruità economica dell'affidamento diretto *in house* ad AMA Rozzano e della valutazione dei benefici per la collettività derivanti dalla forma di gestione, si è tenuto conto di alcuni dati e indici qualitativi ed economici di seguito illustrati.

Il primo elemento da prendere in considerazione in tal senso è legato alla valutazione di congruità e convenienza economica dell'affidamento, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione.

Ferme le considerazioni sopra sviluppate, deve evidenziarsi come l'opzione per il ricorso all'affidamento *in house* in favore di AMA Rozzano debba essere valutata con riferimento alla complessiva gestione dei servizi in esame e, in particolare, in relazione ai livelli qualitativi di tali servizi che possono essere meglio garantiti attraverso l'esteso impiego delle risorse pubbliche.

Sul punto, si rileva inoltre che:

- 1) AMA Rozzano è stata costituita e si è evoluta nel tempo quale società avente quale *core business* lo svolgimento di servizi pubblici locali, in relazione alla gestione dei quali ha implementato le proprie capacità operative, di sviluppo, di qualità, di redditività dei

---

servizi erogati, di presidio del territorio, implementando l'efficacia ed efficienza nelle attività svolte;

- 2) la natura *in house* – e totalmente pubblica – di AMA Rozzano risulta in grado di garantire un costante e tempestivo controllo sullo svolgimento dei servizi, attraverso l'esercizio dei poteri derivanti dal controllo analogo;
- 3) l'affidamento *in house* consente al Comune di dotarsi di un modello organizzativo più facilmente controllabile e particolarmente flessibile in relazione alle costanti modifiche nelle esigenze gestionali dei servizi oggetto di affidamento, anche con riferimento alle prestazioni da erogare e/o alle modalità di erogazione delle prestazioni medesime;
- 4) AMA Rozzano è dotata di un modello di organizzazione e gestione conforme al d.lgs. n. 231/2001, anche comprensivo di un Codice Etico, finalizzati a favorire la diffusione di comportamenti etici e socialmente responsabili da parte di tutti i soggetti che operano per conto di AMA Rozzano;

È in ogni caso indispensabile che, in ottemperanza agli obiettivi sopra delineati, AMA Rozzano consegua l'equilibrio economico-finanziario della gestione dei servizi affidati e, in questa ottica, si raccomanda che gli Uffici comunali competenti conducano ogni compiuta verifica dell'equilibrio economico delle previste dinamiche gestionali del servizio.

A tale proposito si riportano di seguito i principali elementi a sostegno della **complessiva congruità economica della gestione assicurata da AMA:**

A tale proposito si deve premettere che:

- 1) la gestione diretta dei servizi di che trattasi, non sarebbe attuabile da parte del Comune di Rozzano che non dispone di personale adeguato (sia in termini numerici che in termini qualitativi) né potrebbe disporre stante i limiti esistenti all'incremento della dotazione organica dell'Ente;
- 2) In relazione ai servizi in oggetto il principale onere di spesa è rappresentato dal costo del lavoro.

A tale proposito, l'incidenza del costo del personale giustifica una valutazione della congruità proprio a partire da tale tipologia di spesa.

La verifica di congruità dell'affidamento *in house* rispetto ai valori di mercato deve dunque focalizzare l'analisi principalmente sul costo del lavoro.

A tale proposito il Consiglio di Stato, sezione III, con la sentenza n. 8205/2019 ha preso in esame i profili operativi della procedura (prevista dall'articolo 192, comma 2 del Dlgs 50/2016) che deve essere effettuata da ogni amministrazione che intenda ricorrere al particolare modulo dell'affidamento diretto, sia per i servizi pubblici che per i servizi strumentali.

La disposizione stabilisce infatti che ai fini dell'*in house* per un contratto relativo a servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti sono tenute a effettuare preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta del potenziale affidatario, 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. La sentenza ha esaminato un affidamento di un servizio di pulizie effettuato da un'azienda sanitaria nei confronti di una società da essa interamente partecipata, richiedendo l'intervento di un verificatore, volto a rilevare se il costo del servizio derivante dall'affidamento al mercato mediante gara sarebbe

---

stato pari o inferiore a quello in house. Il percorso di analisi rappresentato nella sentenza evidenzia come la verifica di congruità debba prendere in esame il rispetto dei costi del lavoro rispetto alla normativa vigente, nonché gli altri costi industriali (materie prime, costi di produzione, ammortamenti, costi amministrativi). Un elemento dirimente si rinviene nella diversa configurazione complessiva del corrispettivo per i servizi, che nell'affidamento in house viene a essere definito in termini di puro costo, senza alcun margine di utile, al contrario di quanto si verifica per le imprese operanti liberamente sul mercato, che invece nella propria offerta devono necessariamente prevedere una remuneratività della stessa, pena l'esclusione per incongruità.

Aldilà dell'analisi sul costo del lavoro, di cui si dirà più avanti, si è provveduto preliminarmente a verificare l'esistenza di prezzi di riferimento per la categoria merceologica cui è riconducibile il servizio in oggetto ed è stato rilevato che non sono stati pubblicati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC) i prezzi di riferimento in ambito non sanitario ai sensi dell'art. 9 comma 7 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66.

Con riferimento alle disposizioni emanate con il D.P.C.M. del 24 dicembre 2015 "Individuazione delle categorie merceologiche ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, unitamente all'elenco concernente gli oneri informativi", in vigore dal 9.2.2016, è stato verificato che il servizio in oggetto rientra nell'elenco delle categorie merceologiche, per le quali le Stazioni Appaltanti individuate all'art. 9 comma 3) del D.L. 66/2014 e ss.mm.ii., sono obbligate a ricorrere ad acquisti centralizzati, aderendo alle convenzioni stipulate da Consip o da altro Soggetto Aggregatore e di conseguenza è stata verificata l'esistenza di eventuali convenzioni attive.

Avendo rilevato che la Città metropolitana di Milano in qualità di Soggetto aggregatore ha recentemente attivato la convenzione per "Servizi di pulizia uffici a ridotto impatto ambientale e prestazioni accessorie" è stato individuato il riferimento su cui basare l'analisi della congruità del prezzo del presente affidamento in house.

### **3.1 LA CONVENZIONE DI CITTÀ METROPOLITANA**

La convenzione attivata da Città Metropolitana, gestita tramite la piattaforma Consip [www.acquinretepa.it](http://www.acquinretepa.it), è divisa in quattro lotti geografici che coprono tutta la Lombardia.

Considerata la collocazione geografica del Comune di Rozzano il lotto di riferimento della succitata convenzione è il n. 1.

La Convenzione attivata da Città Metropolitana ha per oggetto l'affidamento dei Servizi di Pulizia e, qualora richiesti, dei Servizi di Disinfestazione/Derattizzazione, ed altre prestazioni accessorie da eseguirsi presso gli immobili ad uso uffici

Le attività previste in convenzione prevedono Servizi Operativi e Servizi Gestionali e precisamente:

A) Servizi Gestionali:

- o A1 - Pianificazione e programmazione delle attività
- o A2 - Gestione ordini di Attività a Richiesta
- o A3 - Gestione del Call center

B) Servizi Operativi di Pulizia e Igiene Ambientale:

- o B1 - Pulizia

---

o B2 - Disinfestazione e Derattizzazione

C) Servizi Operativi Aggiuntivi:

o C1 – Attività di Presidio di Pulizia

o C2 - Fornitura di materiale igienico (es. carta mani, carta igienica, sapone, copri wc, ecc.)

I Servizi Operativi di cui ai punti B e C sono erogati a fronte del pagamento di un Canone e/o di eventuali corrispettivi Extra Canone.

Per i Servizi Gestionali (A) non è previsto alcun corrispettivo in quanto si devono ritenere remunerati dai Canoni dei Servizi Operativi.

I Servizi Operativi sopra detti sono ulteriormente suddivisi in:

- Attività Ordinarie: compensate attraverso la corresponsione di un Canone;
- Attività Integrative: relative all'eventuale aumento di frequenza di Attività Ordinarie, compensate attraverso la corresponsione di un Canone;
- Attività Aggiuntive: relative ad attività specifiche non comprese tra le Attività Ordinarie compensate attraverso la corresponsione di un Canone, eventualmente ordinate dal Committente, ma da effettuarsi con una determinata periodicità minimo semestrale;
- Attività a Richiesta, compensate attraverso un corrispettivo Extra Canone, costituite da attività non programmabili che possono essere richieste in caso di necessità al verificarsi di un particolare evento.

In relazione ai prezzi la Convenzione in esame prevede il pagamento di un corrispettivo calcolato sulla base di un prezzo a metro quadro per determinate attività (meglio specificate nel capitolato tecnico di gara) pari al valore risultante dall'applicazione del ribasso unico espresso in percentuale sul listino prezzi a base d'asta.

Oltre al corrispettivo sopra descritto, la convenzione in oggetto prevede la remunerazione di taluni servizi a tariffa oraria. In questo caso la tariffa viene calcolata sulla base del costo della manodopera.

In questo caso la convenzione prevede che il costo della manodopera da utilizzare sarà quello ufficiale in vigore nel territorio ove viene effettuata la prestazione, in ottemperanza alla contrattazione collettiva di più recente pubblicazione al momento della definizione dell'ordine o alle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, cui si aggiunge un importo pari al 28,70% (ribassato in sede di offerta) , afferente alle voci di costo rappresentate dai costi generali (17%) e dall'utile d'impresa (10%), calcolato sul costo della manodopera di cui sopra.

In fine la convenzione prevede la remunerazione del servizio di fornitura di materiale igienico sanitario, nonché la fornitura di ulteriori corrispettivi per i servizi di derattizzazione, disinfestazione, noli, presidio di pulizia che tuttavia non consideriamo non essendo inclusi nel servizio che il Comune di Rozzano intende affidare.

Alla luce di quanto sopra riassunto, i prezzi ed i corrispettivi di riferimento sono quelli riportati in allegato (Allegato 1 – Prezzi e corrispettivi Convenzione Città Metropolitana) che riporta nel dettaglio i prezzi al metro quadro di riferimento (per i servizi quotati a metro quadro).

---

Per quanto riguarda le attività da remunerarsi sulla base del costo della manodopera, è necessario individuare il costo orario di riferimento dal quale ricavare i prezzi da applicare alle attività così come indicato nella documentazione di gara.

Come già ricordato più sopra il costo della manodopera da utilizzare è quello ufficiale in vigore nel territorio ove viene effettuata la prestazione, in ottemperanza alla contrattazione collettiva di più recente pubblicazione al momento della definizione dell'ordine, pertanto è stato rilevato il costo orario della manodopera quale costo medio orario per un lavoratore inquadrato al 2° livello operai per la Provincia di Milano con riferimento al CCNL delle imprese esercenti servizi di pulizia disinfestazione, servizi integrati/multiservizi, come pubblicato dal Ministero del Lavoro con D.M. del 13 febbraio 2014, reperibile su:

[https://www.lavoro.gov.it/archivio-doc-pregressi/AreaLavoro\\_RapportiLavoro\\_analisiCcosto/operai\\_prov.pdf](https://www.lavoro.gov.it/archivio-doc-pregressi/AreaLavoro_RapportiLavoro_analisiCcosto/operai_prov.pdf)

La tabella pubblicata al link sopra riportato indica un costo medio variabile tra un minimo di 16,07 euro ora ed un massimo di 16,47 euro ora. Si è ritenuto utile pertanto utilizzare il valore medio tra quelli indicati e precisamente 16,27 euro/ora.

Stabilito in questo modo il costo orario di riferimento della manodopera, è possibile procedere alla individuazione dei prezzi da applicare alle attività da remunerarsi sulla base del costo della manodopera, così come indicato nella legge di gara, applicando il ribasso offerto dall'aggiudicatario del lotto 1 in esame e precisamente:

Ribasso offerto sulla percentuale relativa ai costi generali e all'utile d'impresa per la manodopera relativo ai servizi da remunerarsi Euro/ora : 90%.

Applicando la formula indicata nel disciplinare di gara il risultato è il seguente:

$$P = CM + [CM \times 0,287 \times (1 - 0,90)]$$

$$P = 16,27 + [16,27 \times 0,287 \times (1 - 0,90)]$$

$$P = 16,74 \text{ euro/ora}$$

Definiti tutti i prezzi di riferimento è stato possibile stimare il costo che il Comune di Rozzano sosterebbe nel caso dell'adesione alla convenzione di Città Metropolitana secondo il fabbisogno stimato dagli uffici (Allegato 2- costo per adesione lotto 1) a tal fine utilizzando i prezzi di riferimento dello Standard A di cui al citato Allegato 1.

### **3.2 LA STIMA DEL PREZZO NEL CASO DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE**

Sulla base delle risultanze sopra dette è stato richiesto alla Società partecipata AMA Rozzano di quantificare il costo del servizio nell'ipotesi dell'affidamento in house al fine di verificare la possibilità per il Comune di Rozzano di acquisire il servizio ad un minor prezzo rispetto a quello stimato nel caso dell'adesione alla Convenzione di Città Metropolitana, fermo restando il fabbisogno di cui al precedente paragrafo.

La Società ha conseguente analizzato il fabbisogno ed i prezzi indicati nell'Allegato 2 sopra citato e si è dichiarata disponibile a fornire il servizio di pulizia degli immobili comunali, ad un

---

prezzo più conveniente a sostanziale parità di prestazioni del Capitolato Tecnico della Convenzione di Città Metropolitana.

In sostanza la società è in grado di applicare uno sconto del 10% sul prezziario in essere della convenzione in esame per quanto riguarda i servizi da corrispondersi a Canone, mentre per i servizi da remunerarsi sulla base del costo orario della manodopera, il prezzo proposto da AMA Rozzano è di euro 14,64.

La Società partecipata è in grado di offrire condizioni più favorevoli per le seguenti motivazioni:

- Contenimento dei Costi della manodopera;
- Contenimento dei costi generali;
- Assenza dell'utile di impresa.

### **3.2.1 IL COSTO DELLA MANODOPERA DI AMA ROZZANO**

L'affidamento in oggetto rientra nei servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti dall'art. 50, comma 1, del Codice dei Contratti ovvero quei contratti *«nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto»*.

E' dunque necessario valutare la congruità del costo del personale esposto da AMA Rozzano in relazione alla tipologia di contratto applicato.

Il personale addetto ai servizi di pulizia, secondo quanto riportato nella proposta presentata dalla Società, è inquadrato al 2° livello del CCNL Multiservizi in coerenza pertanto con i contenuti delle prestazioni oggetto dell'affidamento.

### **3.2.2 I COSTI GENERALI**

Per quanto concerne i costi generali, la valutazione sulla congruità può ricavarsi sulla base della metodologia della deliberazione della Regione Lombardia n. 4009/2020 relativa alla composizione del prezzo per la definizione della base d'asta per gli appalti pubblici (ancorché relativi ad opere pubbliche e non a servizi).

Sulla base di tale metodologia, tralasciando il tema dell'utile di impresa di cui si dirà più avanti, l'elemento che vogliamo prendere in considerazione è la quantificazione della percentuale ritenuta "congrua" delle spese generali e precisamente il 13,50% .

Più precisamente, detta percentuale deve essere considerata congrua nella maggior misura del 2% e dunque in misura definitiva del 15,50% così come statuito ancora da Regione Lombardia con la deliberazione n. 3277/2020 per effetto degli extra costi determinati dall'emergenza Covid.

A tale proposito si deve segnalare che come risulta dagli atti di gara della procedura di affidamento della Convenzione di Città Metropolitana, le spese generali erano state quantificate in misura maggiore (17%).

In analogia a quanto previsto dall'art. 32, comma 4, del D.P.R. 207/2010, le spese generali in oggetto riguardano tutte le spese comprese nel prezzo del servizio e perciò a carico dell'esecutore, tra cui:

- ✓ gli oneri finanziari generali e particolari;

- 
- ✓ la quota delle spese di organizzazione e gestione tecnico-amministrativa di sede dell'esecutore;
  - ✓ la gestione amministrativa del personale addetto alla commessa e la direzione tecnica del servizio;
  - ✓ le spese per beni e servizi e per quanto altro occorre alla esecuzione del servizio affidato;
  - ✓ ogni altro onere generale e particolare previsto dal contratto.

In termini percentuali le spese generali evidenziate dalla Società incidono per il 12,74 % sul totale dei costi e sono pertanto da ritenersi congrue.

### 3.2.3 L'UTILE DI IMPRESA

Come emerge dalla documentazione presentata dalla Società, il corrispettivo per i servizi in oggetto è stato determinato in termini di puro costo, senza alcun margine di utile.

Sull'argomento risulta utile svolgere le considerazioni che seguono:

Trattandosi di servizi strumentali, come tali non soggetti a tariffa a carico dell'utenza, si rileva che i ricavi della Società sono generati esclusivamente dal corrispettivo a carico dell'Amministrazione Comunale.

Sul tema dei corrispettivi è utile riferirsi all'analisi condotta dalla Corte dei Conti della Lombardia nella delibera 281/2012/PRSE assunta a seguito dell'attività di controllo svolto sulla relazione al dell'organo di revisione al rendiconto di un ente locale lombardo.

Secondo la Corte, *"ogni qualvolta l'Amministrazione ricorre a soggetti terzi per raggiungere i propri fini e, conseguentemente, riconosce loro benefici patrimoniali, si impongono particolari cautele, anche al fine di garantire l'applicazione dei generali principi di buon andamento, di parità di trattamento e di non discriminazione che debbono caratterizzare l'attività amministrativa (cfr. Lombardia/72/2012/PAR), cautele che non vanno assunte solo in fase costitutiva (con l'individuazione di un'adeguata dotazione patrimoniale e la programmazione dei flussi finanziari), ma anche in sede funzionale, tramite un corretto e penetrante esercizio del "controllo analogo".*

Inoltre, secondo la Corte la scelta dello strumento societario sottintende una precisa causa giuridica, che è quella di produrre quantomeno, un **equilibrio di bilancio** che non arrechi danno economico ai soci.

Più precisamente, *" l'ente medesimo deve contemperare gli interessi di cui è portatore quale esponente della collettività di riferimento (interessi che possono avere anche carattere prettamente sociale come, ad esempio, la promozione della cultura), con gli interessi di conseguire un risparmio di spesa mediante l'impiego dell'ente partecipato".*

In concreto, il contemperamento di queste molteplici esigenze deve tradursi in un **"equilibrio economico e finanziario dell'organismo cui si partecipa, non solo a livello complessivo, ma in caso di organismo "multi-service" avuto riguardo delle caratteristiche dei vari ambiti operativi, nell'ambito dei singoli settori di attività"**.

Ciò non significa che, a priori, è preclusa all'ente locale la possibilità di contribuire finanziariamente o economicamente alla gestione della propria partecipata per rendere un servizio migliore alla collettività di riferimento prevedendo (come nel contratto di servizio oggetto della presente analisi) un corrispettivo che tuttavia deve essere adeguato a coprire integralmente i costi per l'approvvigionamento del servizio.

---

Infatti, prosegue la Corte, l'individuazione del corrispettivo deve avvenire *“in ossequio al principio di legalità finanziaria. In primo luogo ,non deve essere eccessivo, cioè deve corrispondere alla misura strettamente necessaria a garantire il perseguimento della mission; in caso contrario, l'ente proprietario che esternalizza ad un soggetto giuridicamente distinto il servizio pubblico o strumentale, finirebbe per favore una produzione in condizione di inefficienza; il corrispettivo per l'organismo partecipato, quindi, deve essere fissato nella misura strettamente necessaria a coprire i costi non compensabili con il prezzo che si presume di fissare per l'erogazione dei servizi, in modo da raggiungere il break even-point”*.

D'altra parte il corrispettivo non deve essere nemmeno sottodimensionato, cioè deve essere fissato in modo ragionevole e adeguato alla prestazione richiesta. In caso contrario, si determinerà *“la progressiva erosione del patrimonio netto del soggetto partecipato, che costretto a produrre in perdita **accumulerà debiti** che poi l'ente potrebbe essere costretto a ripianare”*.

Infine, evidenzia la Corte, *“questa valutazione va fatta effettuata con riguardo all'attività complessiva, in modo da programmare, tenuto conto dei singoli settori di attività (e della creazione delle condizioni per il raggiungimento del punto di equilibrio economico in ciascuno degli stessi), il corrispettivo minimo e adeguato, si da minimizzare il sacrificio economico richiesto all'ente proprietario e, quindi, ai cittadini”*.

#### **4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

Dalle valutazioni che precedono, abbiamo definito il quadro necessario ad effettuare una valutazione sulla convenienza economica dell'Affidamento in house dei servizi di pulizia degli immobili comunali e della congruità del prezzo proposto dalla Società Partecipata, a partire dal costo del lavoro che rappresenta il maggiore dei fattori produttivi .

Come già ricordato il Consiglio di Stato, sezione III, con la sentenza n. 8205/2019 ha evidenziato che la verifica di congruità debba prendere in esame il rispetto dei costi del lavoro rispetto alla normativa vigente, nonché agli altri costi industriali compresi i costi generali.

Ulteriore elemento dirimente si rinviene nella diversa configurazione complessiva del corrispettivo per i servizi, che nell'affidamento in house viene a essere definito in termini di puro costo, senza alcun margine di utile, al contrario di quanto si verifica per le imprese operanti liberamente sul mercato, che invece nella propria offerta devono necessariamente prevedere una remuneratività della stessa, pena l'esclusione per incongruità.

In conclusione, ed in aggiunta alla valutazione sulla congruità dei costi, considerato che per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto all'Amministrazione comunale, di fatto, l'assenza di terzietà insita nel rapporto *“in house”*, consente di meglio garantire i risultati che si intendono raggiungere secondo un comune progetto. A tale proposito si deve ricordare che la Società partecipata, si è dotata di una propria struttura interna dedicata ai servizi di pulizia degli immobili e più in generale si sta strutturando per fornire, anche sul mercato i servizi di facility anche a al di fuori degli affidamenti in house del Comune di Rozzano.

Su tali presupposti il sistema dell'affidamento in house inoltre determina di fatto la produzione interamente in proprio da parte della stessa amministrazione delle prestazioni di cui ha bisogno e dei servizi da svolgere in favore del pubblico, in virtù dell'affidamento diretto

---

a strutture societarie legate all'ente pubblico talmente in profondità da indurre a ritenere che si tratti di proiezioni organizzative dello stesso.

La società in House agisce in sostanza come un vero e proprio organo dell'amministrazione, in ragione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e della destinazione della propria attività effettuata in favore dell'amministrazione stessa.

Alla luce di tutto quanto sopra considerato si ritiene che la gestione da parte di AMA Rozzano, mediante l'affidamento diretto secondo modello dell'*in house providing*, dei servizi cimiteriali, così come sopra delineati e come meglio dettagliati negli allegati 4 e 5, risulti maggiormente rispondente agli obiettivi posti dall'Amministrazione comunale, alle necessità dell'utenza e congrua sotto il profilo economico

Rozzano, 4 ottobre 2021



**Il Dirigente**  
**Dott. Massimo Pizzarelli**

**Allegati:**

Allegato 1 - Prezzi e corrispettivi Convenzione Città Metropolitana

Allegato 2 - Costo per adesione lotto 1

Allegato 3 – Proposta economica AMA Rozzano SPA

Allegato 4 – Capitolato Tecnico del Servizio

Allegato 5 – Schema di Contratto