



Comune di Foggia

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

N. 235 del Registro del 20/12/2024

Oggetto : Prosecuzione dei servizi in ordine ai rapporti contrattuali con la società AM Service Srl - Determinazioni

L'anno **2024**, il giorno **20** del mese di **Dicembre** alle ore **14.00** in Foggia nel Palazzo di Città, si è riunita la Giunta Comunale in videoconferenza da remoto sotto la presidenza della SINDACA **EPISCOPO dott.ssa Maria Aida-Tatiana** con l'intervento dei Signori Assessori:

APRILE sig.ra Lucia	Vice-Sindaca	da remoto
AMATORE dott.ssa Alice	Assessore	da remoto
DE SANTIS dott. Giulio	Assessore	NO
DI MOLFETTA sig. Domenico	Assessore	da remoto
EMANUELE avv. Davide	Assessore	da remoto
FRATTAROLO dott. Lorenzo	Assessore	NO
GALASSO ing. Giuseppe	Assessore	da remoto
MENDOLICCHIO dott.ssa Simona	Assessore	NO
PATANO avv. Daniela Rita	Assessore	da remoto

Partecipa alla seduta in videoconferenza da remoto il Segretario Generale **dott. Alfredo MIGNOZZI**.

Prosecuzione dei servizi in ordine ai rapporti contrattuali con la società AM Service Srl - Determinazioni

Su proposta dell'Assessore con delega alle Aziende Partecipate, i Dirigenti del Servizio Controllo Società Partecipate, del Servizio Archivio e Protocollo Generale, dei Servizi Informatici, del Servizio Lavori Pubblici e del Servizio Ambiente, sviluppo sostenibile e igiene urbana

Premesso che:

- AM SERVICE è società in house direttamente partecipata al 100% dal Comune di Foggia dal 06.04.2018, affidataria dei seguenti servizi strumentali:
 - Assistenza informatica
 - Assistenza archivistica
 - Gestione calore degli edifici comunali
 - Accertamento manutenzione impianti termici
 - Supporto per il contenimento dei costi di energia elettrica
- l'art. 3 dello Statuto vigente stabilisce che la società AM SERVICE SRL ha natura di società in house e si qualifica come società strumentale del Comune di Foggia, in quanto costituita per la produzione di attività strumentali a favore dell'ente medesimo, nonché per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di competenza del Comune stesso;
- in base alla medesima normativa statutaria la stessa società non può svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati né in affidamento diretto né con gara, non può costituire né partecipare ad altre società, non può erogare servizi pubblici locali o svolgere attività in regime di libero mercato;
- AM SERVICE è sottoposta al controllo analogo da parte dell'Ente partecipante, considerando l'assenza di terzietà tra il soggetto che affida e quello affidatario e, pertanto, sussistono i requisiti sugli affidamenti in house ex art. 7 del D.lgs. 36/2023;
- AM SERVICE risponde ai requisiti di cui all'artt. 4 e 16 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al D.L.gs 175/2016;
- l'Amministrazione comunale esercita sulla AM SERVICE un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

Premesso altresì che:

- il D.lgs. 175/2016, Testo Unico delle Società Partecipate, chiarisce che le società in house sono le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3 (art. 2, co.1, lett. o);
- l'art. 4 comma 2 del D.lgs. 175/2016 stabilisce che, nei limiti del comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sottoindicate:
 - produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
 - progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
 - realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
 - autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
 - servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- l'art. 16 del D.lgs. 175/2016, stabilisce a sua volta, al comma 1, che le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata;

Precisato che:

- l'art. 7 del D.lgs. 36/2023 prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di risultato, di fiducia e di accesso al mercato di cui agli art. 1, 2 e 3 del D.lgs. 36/2023;

- il secondo periodo dell'art. 7 co. 2 del D.lgs. 36/2023 prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche;
- l'Allegato I.1, art. 3, co. 1, lett. e), del D.lgs. 36/2023 definisce l'istituto dell'affidamento in house come l'affidamento di un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato definita dall'articolo 2, comma 1, lettera o), del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e alle condizioni rispettivamente indicate dall'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall'articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall'articolo 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/U;

Considerato che

- le varie attività strumentali rese dalla società nel corso degli anni si sono rivelate necessarie e considerate coerenti con le finalità istituzionali del Comune. Infatti, le positive valutazioni strategiche ed economiche in ordine alla società AM SERVICE sono state confermate dal Consiglio Comunale con le deliberazioni nr. 136 del 16.12.2020, nr. 50 del 23.12.2021 e nr. 126 del 29.12.2022.
- la società AM SERVICE rientra nella categoria delle società di autoproduzione di beni e servizi strumentali agli Enti pubblici partecipanti o affidanti contemplate dal D.lgs. 175/2016 come integrato dal D.lgs. 100/2017.

Preso atto che:

- con Deliberazione della Giunta Comunale n. 6 del 21/12/2023 di autorizzazione alla prosecuzione dei servizi da parte della partecipata AM SERVICE agli stessi patti e condizioni dei vigenti contratti fino al termine del 30.06.2024.
- con Determina Dirigenziale n. 555 del 12.04.2024 si è dato incarico professionale di supporto tecnico- amministrativo all'Avv. Giovanni Giaretti, in materia di redazione di motivazione qualificata dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale per l'eventuale rinnovo dell'affidamento alla società in house;

- la relazione in parola risulta esaustiva in ordine alla motivazione di cui all'art. 7 co. 2 del D.lgs. 36/2023 nonché dell'art. 17 del D.Lgs. 201/2022, rispetto alla verifica del perseguimento degli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità della prestazione, celerità del procedimento di affidamento in house;
- con Deliberazione Della Giunta Comunale n. 98 del 18/06/2024 si è autorizzata la prosecuzione dei servizi in ordine ai rapporti contrattuali con la società AM Service S.r.l. nelle more dell'attesa del bilancio consuntivo 2023 della società Am Service e successiva relazione motivata ex articolo 17, comma 1 del D.lgs. 201/2022, agli stessi patti e condizioni dei vigenti contratti fino al termine del 31.12.2024, riservandosi la possibilità di anticipare l'eventuale riaffidamento anche prima dello spirare del termine.

Richiamati:

- il D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, il cui art. 14, dispone testualmente: "*1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione: a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea; b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea; c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17; d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. 2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle*

verifiche periodiche di cui all'articolo 30. 3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenzioni".

- *il D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, il cui art. 17, dispone testualmente: "1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016. 2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30. 3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35";*

Dato atto che:

- con l'entrata in vigore del nuovo CCP (Codice dei Contratti Pubblici - D. lgs. n. 36/2023), che ha abrogato il precedente D. Lgs. n. 50/2016, prevale un approccio normativo improntato alla esplicitazione di principi cardine dell'azione amministrativa in ambito di appalti e affidamenti, disponendo poi la massima autonomia alle pubbliche amministrazioni nelle modalità attraverso cui garantire l'esecuzione di lavori, la prestazione di servizi o l'acquisizione di beni. Detti

principi sono sanciti negli artt. 1-10 del D.lgs. 36/2023 e, per quello che qui interessa, sono di particolare interesse:

- il principio di Risultato (Art. 1), che si traduce nel perseguire la massima tempestività nell'affidamento ed esecuzione di un contratto pubblico, ricercando il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza;
- il principio di Fiducia (art. 2), finalizzato a favorire e valorizzare l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici con particolare riferimento alle valutazioni delle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il sopracitato principio di risultato;
- il principio dell'accesso al mercato (art. 3) che richiede di favorire da parte delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, imparzialità e non discriminazione, di pubblicità di trasparenza e di proporzionalità;
- il "Principio di auto-organizzazione amministrativa" (art. 7) che è di particolare attenzione per quanto concerne gli affidamenti "in house". Al comma 2 dispone *"Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato. 3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. (...)"*;
- Come emerge dal disposto normativo sopra riportato, il principio di auto-organizzazione amministrativa ha una portata molto ampia e comporta che ogni ente disponga della massima autonomia nello stabilire le modalità attraverso cui garantire l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi alla propria collettività. Tra queste è ricompreso anche l'affidamento "in house providing" a società partecipate;

- Verificato che trattandosi di prestazioni di servizi strumentali si applica il sopra menzionato art. 7 comma 2 del D.Lgs. 36/2023 secondo cui “*il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici*”;

Valutato che:

- l'analisi svolta nell'allegata (Allegato 1) "**Motivazione qualificata della scelta dell'affidamento in house alla società AM Service partecipata interamente dal Comune di Foggia**" di cui all'art. 17 del medesimo D. Lgs. 201/2022 (d'ora in avanti per semplicità, "Relazione"), dà altresì conto 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;

Preso atto che, come si evince dalla relazione allegata per:

- il **Contratto Archiviazione e Gestione del Patrimonio Documentale Comunale**: il personale di AM Service gestisce attualmente il flusso continuo di documenti in entrata, le ricerche e la messa a disposizione degli stessi agli uffici, istituzioni e privati che ne necessitano, oltre a garantire l'apertura al pubblico per la fruizione. Altresì, provvede e dovrà provvedere al riordino della documentazione dell'archivio di deposito ubicato nei seminterrati di Palazzo di Città, nonché alla documentazione depositata nell'archivio della sede di Via Gramsci, alla catalogazione, schedatura dei vari carteggi ed inserimento nell'applicativo Sesamo delle relative schede. Inoltre, la società è tenuta all'apertura e gestione dell'archivio storico avente sede in Foggia alla Via Telesforo n. 33 o eventuali altre sedi, secondo le direttive ed indicazioni del Dirigente del Servizio, affinché sia consultabile per necessità d'ufficio ovvero per esigenze di studio, ricerche, ecc. da parte dei cittadini che vi abbiano interesse. Si evidenzia, come in motivazione a firma dell'Avv. Giaretti, che stante la particolarità del servizio strumentale non si trovi sulle piattaforme telematiche un servizio omogeneo e sovrapponibile a quello offerto dalla società AM Service S.r.l. Pertanto l'offerta economica è coerente e conveniente economicamente rispetto agli standard di mercato.
- il **Contratto di Fornitura servizi informatici e telematici per tutte le strutture e gli uffici comunali**: la società svolge una serie di compiti sia indipendentemente dalle richieste di intervento dell'Amministrazione, in modo da garantire sempre l'ottimale funzionamento del sistema informatico, sia su esplicita richiesta di intervento da parte del Servizio Informatico Comunale che è l'unico ufficio di interfaccia tra la società e gli uffici dell'Amministrazione Comunale. Altresì, assicura e garantisce gli interventi su richiesta del Servizio Informatico,

per ovviare a qualsiasi causa che impedisca il normale e regolare funzionamento del sistema informatico. Il servizio offerto da AM Service, così come si evince anche dalla motivazione dell'avv. Giaretti, non è reperibile sul mercato in quanto trattasi di servizi di carattere informatico con una loro specificità di progetto tali da considerarsi come integranti e funzionali in modo sartoriale ed in tal modo garantiscono anche alti livelli qualitativi coniugati ad una forte presenza e disponibilità, anche alla luce dell'esperienza cumulata negli anni sulle varie attività.

- Il **Contratto per il servizio calore e il servizio di manutenzione degli impianti tecnologici della sede comunale di via Gramsci**: la convenzione ha per oggetto il servizio per la conduzione e la manutenzione programmata ordinaria e straordinaria degli impianti della sede distaccata degli uffici comunali sita in via Antonio Gramsci, 15-17-19, comprendendo l'insieme delle prestazioni, somministrazioni ed opere necessarie per assicurare il funzionamento e la continuità d'efficacia degli impianti summenzionati ed altre installazioni costituenti le infrastrutture logistiche oggetto della presente Convenzione secondo le condizioni stabilite dal Capitolato Generale d'Appalto per le opere di competenza del Ministero dei L.L.P.P.. La società si obbliga ad effettuare i servizi a totale sue spese, diligenza, rischio e pericolo, con personale qualificato e specializzato e mezzi propri, fatta eccezione per quanto specificatamente previsto a carico del Comune di Foggia. Sono a carico della società tutti gli oneri, costi, prestazioni, doveri, attività necessari alla perfetta esecuzione dei servizi affidati. Il servizio offerto da AM Service, così come si evince anche dalla motivazione dell'avv. Giaretti, non trova alcun confronto nelle convenzioni Consip stante la particolarità del servizio calibrato sulla realtà specifica dell'edificio di via Gramsci, disponendo, la stessa, di una struttura tecnica ed amministrativa qualificata, di un sistema di contabilità analitica e di rendicontazione dei dati per singola commessa di intervento che permettono una gestione economicamente conveniente.
- Il **Contratto per il servizio di gestione del calore degli impianti termici del Comune di Foggia**: costituisce un'attività di pubblico interesse, necessario a garantire che il servizio dia disponibile e fruibile da tutti nella medesima misura senza mai interromperlo, pertanto è opportuno che il servizio de quo sia affidato ad un unico gestore in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo e che sia in grado di effettuare interventi di riqualificazione degli impianti diretti a "mettere a norma" i medesimi e renderli conformi alle normative vigenti del settore. La società AM Service garantirà minori consumi energetici con conseguente risparmio economico per l'Amministrazione Comunale. Per contro, l'affidamento del servizio mediante appalti separati, gestiti dal Comune

determinerebbe in capo al Comune stesso, una serie di aggravii procedurali, organizzativi e gestionali che determinerebbero un onere economico per l'ente di non poco conto.

- Il **Contratto di servizio per l'affidamento del controllo dello stato di manutenzione ed esercizio degli impianti termici ricadenti nel territorio comunale**: ha per oggetto i controlli necessari ad accertare l'effettivo stato di manutenzione e di esercizio degli impianti termici di climatizzazione invernale ed estiva ricadenti sul territorio del Comune di Foggia, ai sensi dell'art. 9 del D.P.R. n. 74/2013 e successive modifiche e integrazioni. In conformità al principio stabilito dal comma 3, art. 31 della legge n. 10 del 09.01.1991, i costi delle attività eseguite da AM Service s.r.l. per lo svolgimento del presente contratto sono remunerati dagli utenti secondo le tariffe che saranno stabilite con apposito Disciplinare Operativo Comunale. Le somme saranno riscosse direttamente dalla società e costituiranno provvista per la copertura dei costi del servizio e gli eventuali utili saranno reinvestiti nel miglioramento del servizio stesso. Il servizio offerto da AM Service, così come si evince anche dalla motivazione dell'avv. Giaretti, si deve rilevare come i costi sino congruenti ed in linea con quelli di altri ambiti territoriali;

Considerato che:

- Alla data odierna risulta pervenuta solo la Relazione del Servizio Archivio e Protocollo relativo alle valutazioni ed analisi e art. 7 del D.lgs. 36/2023 per il rinnovo dei contratti di servizio;
- In data 02.12.2024, i componenti della Struttura preposta al Controllo Analogico della società AM Service hanno accertato l'impossibilità di redigere il progetto per l'affidamento, così come risulta in verbale, sottoponendo la possibilità di richiedere la prestazione del servizio di supporto per la predisposizione del progetto di fornitura ad operatori economici specializzati in tale ambito, finanziando tale servizio con le risorse stanziato nel vigente bilancio 2024 2026 sul centro di costo del Servizio Controllo delle Società Partecipate;
- Con nota acquisita al prot. n. 164220 del 09.12.2024, il Presidente ing. Giancarlo Ciuffreda ha comunicato all'Ente che non rinnoverà l'attuale convenzione CONSIP per fornitura del gas naturale, in scadenza il 31.12.2024, così come indicato in sede di incontro il 02.12.2024 con l'Assessore avv. Davide Emanuele, la Vice Sindaca dott.ssa Lucia Aprile ed il Presidente del Collegio Sindacale dott. Antonio Cancelmo, in merito al "Contratto di Servizio Gestione Calore" Rep. n. 58 del 08/03/2019;

Vista la scadenza del contratto al 31.12.2024 così come prorogata con delibera di Giunta n. 98 del 18.06.2024;

Valutati i vantaggi in termini di economicità, di celerità e di perseguimento di interessi strategici di cui all'art. 7, comma 2, del D.lgs. 36/2023;

Ritenuto, pertanto, necessario affidare nuovamente detti servizi, individuando un operatore economico idoneo al loro svolgimento;

Visto il d.lgs. 175/2016, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;

Visto il d.lgs. 267/2000, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Ritenuto, altresì, necessario richiedere l'immediata eseguibilità del presente provvedimento ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 134, comma 4, del D.Lgs. 267/2000 al fine di consentire la prosecuzione dei servizi già affidati alla società in house AM SERVICE S.R.L.;

PROPONE DI DELIBERARE

1. di dare atto che le premesse formano parte integrante e sostanziale del presente atto;
2. Di prendere atto dell'allegata relazione "Motivazione qualificata della scelta dell'affidamento in house alla società AM Service partecipata interamente dal Comune di Foggia" di cui all'art. 17 del medesimo D. Lgs. 201/2022 (allegato 1) parte integrante e sostanziale del presente atto, illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti, dal cui esito è possibile palesare l'astratta convenienza del mantenimento dei servizi sotto riportati secondo il modello di gestione in house, ed in particolare:
 - a) Assistenza informatica
 - b) Assistenza archivistica
 - c) Gestione calore degli edifici comunali
 - d) Accertamento manutenzione impianti termici
 - e) Supporto per il contenimento dei costi di energia elettrica
3. Di prendere atto dell'analisi condotta dalla Struttura preposta al Controllo Analogo della Società AM Service S.r.l. ai sensi dell'art. 17 comma 2 ultimo periodo del D.Lgs. 201/2022, sui risultati conseguiti nella pregressa ed ancora vigente gestione in house tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'art. 30, da cui emerge la necessità di provvedere ad ulteriori approfondimenti sullo stato di attuazione dei servizi, di seguito enunciati:
 - a) Assistenza informatica
 - b) Assistenza archivistica
 - c) Gestione calore degli edifici comunali
 - d) Accertamento manutenzione impianti termici
 - e) Supporto per il contenimento dei costi di energia elettrica

4. di autorizzare la prosecuzione dei servizi di cui in premessa da parte della partecipata AM SERVICE agli stessi patti e condizioni dei vigenti contratti per ulteriori sei mesi, sino al termine del 30.06.2025, riservandosi la possibilità di anticipare l'eventuale riaffidamento anche prima dello spirare del termine.
5. Per l'effetto, dare mandato ai Dirigenti dei Servizi Informatici, Lavori Pubblici, Ambiente, Archivio e Protocollo di efficientare i singoli progetti di fornitura, verificando le singole prestazioni e valutare la convenienza dell'affidamento in house, coadiuvati da un supporto a RUP esterno;
6. Di fornire indirizzo, di porre in essere gli adempimenti consequenziali di carattere gestionale, unitamente alla predisposizione delle prenotazioni contabili ed alla formalizzazione dell'affidamento, secondo le modalità indicate in narrativa e alla redazione dei relativi schemi di contratto.
7. Di dare atto che il presente provvedimento, unitamente alla Relazione di cui all'art. 17 del medesimo D. Lgs. 201/2022 sarà pubblicato sull'albo pretorio on line e sul sito istituzionale dell'ente, nell'apposita sezione dell'Amministrazione Trasparente, in ossequio a quanto prescritto dal D.lgs. n. 33/2013, art. 22;
8. di dichiarare il presente atto, con separata ed unanime votazione, in considerazione dell'urgenza, immediatamente eseguibile, ai sensi e per gli effetti dell'art. 134, 4° comma, del D. Lgs. n. 267/2000.

LA GIUNTA COMUNALE

ESAMINATA e condivisa la proposta del dirigente del Servizio Controllo Società Partecipate, del Servizio Archivio e Protocollo Generale, dei Servizi Informatici, del Servizio Lavori Pubblici e del Servizio Ambiente innanzi riportata;

ACQUISITI i pareri di regolarità tecnica e contabile, rispettivamente espressi dal dirigente del Servizio Controllo delle Società Partecipate e dal dirigente dei Servizi Finanziari ai sensi dell'art. 49, comma 1, del D. Lgs. nr.267/2000;

VISTO il D. Lgs. nr. 267/2000 e s.m.i.

DELIBERA

Di approvare per le motivazioni di cui in premessa. La su estesa proposta di deliberazione avente ad oggetto: **“Prosecuzione dei servizi in ordine ai rapporti contrattuali con la società AM Service Srl - Determinazioni”**;

Successivamente, con separata votazione unanime;

DELIBERA

L'immediata eseguibilità, ai sensi dell'art.134, comma 4 del TUEL.



Estremi della Proposta

Proposta Nr. **2024 / 301**

Ufficio Proponente: **CONTROLLO DELLE SOCIETA' PARTECIPATE**

Oggetto: **Prosecuzione dei servizi in ordine ai rapporti contrattuali con la società AM Service Srl - Determinazioni**

Parere Tecnico

Ufficio Proponente (CONTROLLO DELLE SOCIETA' PARTECIPATE)

In ordine alla regolarità tecnica della presente proposta, ai sensi dell'art. 49, comma 1, TUEL - D.Lgs. n. 267 del 18.08.2000, si esprime parere FAVOREVOLE.

Sintesi parere: Parere Favorevole

Data 19/12/2024

Il Responsabile di Settore

Dott.ssa Siciliano Silvia

Parere Contabile

In ordine alla regolarità contabile della presente proposta, ai sensi dell'art. 49, comma 1, TUEL - D.Lgs. n. 267 del 18.08.2000, si esprime parere FAVOREVOLE.

Sintesi parere: Parere Favorevole

Data 20/12/2024

Responsabile del Servizio Finanziario

Carlo Dicesare

Redatto e sottoscritto

SINDACA

EPISCOPO dott.ssa Maria Aida-Tatiana

Segretario Generale

dott. Alfredo MIGNOZZI

Il presente documento è sottoscritto con firma digitale - ai sensi degli art. 23, 25 DPR 445/2000 e art .20 e 21 D.lgs 82/2005 da:

ALFREDO MIGNOZZI in data 24/12/2024
Maria Aida-Tatiana Episcopo in data 24/12/2024

Publicato all'Albo Pretorio del Comune dal 24/12/2024 per 15 giorni consecutivi, a norma dell'art. 124 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Il Responsabile della Pubblicazione
Dott.ssa Liliana Masi

Si certifica che la presente deliberazione, non soggetta a controllo preventivo di legittimità:

è **esecutiva** dal 20/12/2024 per dichiarazione di immediata eseguibilità da parte dell'organo deliberante, ai sensi dell'art. 134, 4° comma del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Il Responsabile della Pubblicazione
Dott.ssa Liliana Masi

Il presente documento è sottoscritto con firma digitale - ai sensi degli art. 23, 25 DPR 445/2000 e art. 20 e 21 D.lgs 82/2005 da:

MASI LILIANA in data 24/12/2024



Comune di Foggia
Corso Garibaldi 58
71121 FOGGIA (FG)

DATI DEL PROTOCOLLO GENERALE



C_D643 - - 1 - 2024-07-31 - 0094255

FOGGIA

Codice Amministrazione: **C_D643**

Numero di Protocollo: **0094255**

Data del Protocollo: **mercoledì 31 luglio 2024**

Classificazione: **Non specificata.**

Fascicolo:

Oggetto: **POSTA CERTIFICATA: Relazione AM service srl**

MITTENTE:

GIARETTI GIOVANNI

Note:

INDICE

<i>Premessa</i>	2
SEZ. I	6
I. Evoluzione normativa	6
II. Il ruolo dell'Antitrust	9
III. L'approdo delle richieste di riforma : il D.Lgs 23 dicembre 2022, n. 201	15
IV. Le motivazioni degli enti appaltanti nella scelta del regime affidatario del servizio pubblico	18
V. I pro e contro dell'affidamento secondo il regime in house providing	25
VI. Il quadro normativo nel nuovo d.Lgs. n. 36/2023	28
VII. La durata dell'affidamento	31
VIII. Clausola Sociale	31
IX. La Regolazione del rapporto di pubblico servizio, vigilanza e tutela dell'utenza	32
X. Carta dei servizi, obblighi di trasparenza e tariffe	34
XI. Trasparenza e Pubblicità	36
 SEZIONE II	 37
I. AM Service srl	37
II. Mancato ricorso al mercato e congruità dell'offerta economica di AM Service srl	50
III. Onere motivazionale attenuato per i servizi strumentali offerti da AM Service srl	62
IV. L'offerta economica di AM Service srl	67
V. Analisi e motivazione dell'affidamento in house ad AM Service tramite contratti di servizio	70
 CONTRATTO ARCHIVIAZIONE E GESTIONE DEL PATRIMONIO DOCUMENTALE COMUNALE	 74
CONTRATTO DI FORNITURA SERVIZI INFORMATICI E TELEMATICI PER TUTTE LE STRUTTURE E GLI UFFICI COMUNALI	78
CONTRATTO PER IL SERVIZIO CALORE E IL SERVIZIO DI MANUTENZIONE DEGLI IMPIANTI TECNOLOGICI DELLA SEDE COMUNALE DI VIA GRAMSCI	94
CONTRATTO PER IL SERVIZIO DI GESTIONE DEL CALORE DEGLI IMPIANTI TERMICI DEL COMUNE DI FOGGIA	104
CONTRATTO DI SERVIZIO PER L'AFFIDAMENTO DEL CONTROLLO DELLO STATO DI MANUTENZIONE ED ESERCIZIO DEGLI IMPIANTI TERMICI RICADENTI NEL TERRITORIO COMUNALE	112
 OBIETTIVI DI UNIVERSALITÀ, SOCIALITÀ, EFFICIENZA, ECONOMICITÀ, QUALITÀ DELLA PRESTAZIONE, CELERITÀ DEL PROCEDIMENTO E RAZIONALE IMPIEGO DI RISORSE PUBBLICHE	 115

Relazione per sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale per l'affidamento a società in house AM Service Srl (d.lgs. 201/2022, art. 17)

Premessa

Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al D.Lgs. n. 175/2016 (art. 17). Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio. La relazione illustra i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo:

- agli investimenti;
- alla qualità del servizio;
- ai costi dei servizi per gli utenti;
- all'impatto sulla finanza pubblica;
- agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi.

In ogni caso, è fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni. In tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici (compresi gli affidamenti nei settori del trasporto pubblico locale e della distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale)

il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche previste dall'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, dando conto, nel provvedimento contenente l'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

L'inquadramento giuridico dei servizi pubblici locali parte dai tempi di Giolitti e giunge fino alla D.Lgs 201/2022 che ha riordinato la materia. In un arco temporale di oltre 100 anni numerosi sono stati gli interventi del legislatore in una sorta di elastico tra momenti dove si è privilegiata la municipalizzazione a momenti dove si è preferita una visione privatistica. L'unico elemento comune è stata sino ad oggi la scarsa rilevanza data alla figura dell'utente, privo di ogni definizione che ne delimiti la posizione giuridica soggettiva. L'origine semantica del termine utente deriva dal latino *utens participio* presente di *uti, usare* - che ha il significato di colui che utilizza qualcosa; ne deriva che nel linguaggio non solo giuridico sia colui che gode di usufruisce di un bene o di un servizio offerto da enti pubblici o privati. Più nel dettaglio si può dire che il legislatore utilizzi il termine utente per riferirsi genericamente al soggetto beneficiario delle prestazioni proprie di un pubblico servizio.

L'utente non è mai visto come un interlocutore attivo, bensì come soggetto passivo destinatario sia delle decisioni strategiche della P.A. che gestionali dell'operatore economico.

Se da una parte la normativa individua la "rilevanza economica" delle attività in questione (sia a livello europeo che nazionale), dall'altra parte la "rilevanza economica" dell'utente è totalmente trascurata, o lontanamente approfondita rispetto a quella dell'operatore economico. Legittimo è

pertanto il dubbio che dietro all'etichetta di utente non vi sia quella di un soggetto beneficiario delle prestazioni oggetto del servizio pubblico ma vi sia l'amministrato, ossia un soggetto mero destinatario passivo di determinazioni decise in altra sede. E tale situazione è ancora più paradossale se si considera che tutta la normativa dagli anni '90 sia fatta per garantire la concorrenza per il mercato, ma il lato della domanda, ossia i fruitori, non vedono in alcun modo il proprio ruolo riconosciuto.

Per cui se inizialmente un'autorevole voce come quella di S. Cassese salutava l'influsso liberalizzatore a inizio anni 90 nel nostro ordinamento come «passaggio del cittadino dalla posizione di amministrato a quella di utente» (S. Cassese, *Dalla vecchia alla nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1998, p. 237), oggi si può dire che non sia corrisposta una altrettanto rapida evoluzione. E' interessante anche osservare che negli stessi anni si sia registrato un mutamento della funzione dello Stato da gestore a controllore dei servizi congiuntamente al passaggio dalla gestione pubblica al controllo pubblico, alla separazione tra erogatore e controllore del servizio e all'attribuzione delle funzioni di regolazione alle autorità indipendenti.

Come si vedrà con il riordino della materia avvenuto con il D.Lgs. 201/2022 "riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza" sono emersi timidi cenni al riconoscimento del ruolo dell'utente, spesso identificato nel binomio utente-cittadino, rafforzando le funzioni della carta dei servizi, nuovo patto con i cittadini orientato alla c.d. customer satisfaction.

Oggi il settore delle partecipate pubbliche ha dimensioni significative sia in termini di valore aggiunto che di occupati e l'efficienza di tale comparto dell'economia incide non solo sulla finanza pubblica, ma anche sulla qualità dei servizi offerti e, dunque, sulle imprese che utilizzano i servizi in questione come input produttivo. I dati più aggiornati forniti dall'Istat (24.2.2024) indicano che nel 2021 le unità economiche partecipate dal settore pubblico sono state 7.808 impiegando 924.892 addetti.

Rispetto al 2020 si registra un'ulteriore riduzione (continua dal 2012) del 2,0% in termini di unità mentre gli addetti aumentano dell'1,8%. Delle 7.808 unità economiche a partecipazione pubblica, 5.697 sono imprese attive operanti nel settore dell'Industria e dei Servizi. La dimensione media delle 5.697 partecipate attive nei settori di mercato dell'Industria e dei Servizi è di 156 addetti, valore che sale a 420 per le società per azioni. Le imprese partecipate che si costituiscono con forma giuridica di società per azioni rappresentano la quota più rilevante in termini di addetti (83,8%; 31,0% in termini di unità), mentre sono più rappresentative in termini di numero di unità economiche quelle organizzate in società a responsabilità limitata (44,8%); seguono i Consorzi di diritto privato e altre forme di cooperazione tra imprese (con il 18,2% in termini di unità e il 2,9% in termini di addetti), le Società cooperative (3,5% in termini di unità e 1,9% di addetti), il rimanente 2,5% include Aziende speciali, Aziende pubbliche di servizi, Autorità indipendenti ed Enti pubblici economici (1,5% di addetti). Il 61,7% delle imprese attive è partecipato da soggetti pubblici per una quota di partecipazione superiore al 50% (condizione che le definisce "controllate"), con un peso in termini di addetti pari al 66,2%. Le imprese partecipate con quota inferiore al 20%, sono il 24,1% in termini di unità e il 29,5% in termini di addetti; infine, il 14,1% è partecipato per una quota di capitale compresa tra il 20% e il 50% (4,3% in termini di addetti).

Nel 2021, complessivamente, al netto delle attività finanziarie e assicurative, le imprese a controllo pubblico generano oltre 60 miliardi di valore aggiunto (l'8,3% di quello prodotto dal settore dell'Industria e dei Servizi) con una crescita del 14,1% rispetto al 2020. Il valore aggiunto per addetto sale a 107.417 euro (94.916 nel 2020 e 104.681 nel 2019), valore fortemente influenzato dal settore Estrattivo e della Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata, in cui si concentrano le grandi aziende di Stato. Al netto di tali settori, la produttività delle controllate pubbliche diminuisce fino a 71.598 euro per addetto.

Rispetto al totale complessivo delle società di capitali, nelle società a controllo pubblico il costo del lavoro rappresenta il 7,5% (con un valore

medio per dipendente di 55.212 euro) e la retribuzione lorda rappresenta il 7,4% (valore medio per dipendente pari a 38.897 euro).

La riduzione del numero delle partecipate può essere ricondotta agli interventi legislativi che, nel tempo, hanno perseguito l'obiettivo di razionalizzazione di tale comparto. In particolare, l'adozione del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, anche "TUSPP") ha dato una forte spinta a tale processo, riconducendo, per la prima volta, in un unico quadro normativo la disciplina delle società pubbliche, al fine di assicurare – tra gli altri – i principi di tutela e promozione della concorrenza. Tale riduzione ha coinvolto soprattutto società di dimensioni ridotte (una su due aveva meno di cinque addetti e oltre un quarto era senza addetti) e caratterizzate da gestioni in perdita (in circa la metà dei casi si trattava di imprese con risultati di esercizio negativi). Al 2018, le società che avrebbero dovuto essere dismesse e che, al contrario, risultavano ancora partecipate erano prevalentemente società controllate dal pubblico, localizzate nel Mezzogiorno, con enti locali (soprattutto comuni) come soci di maggioranza relativa e con una più elevata rappresentanza di politici nei consigli di amministrazione. A ciò si aggiunga che le società pubbliche in Italia si sono caratterizzate spesso per l'inefficienza delle loro gestioni, con un impatto negativo sulla finanza pubblica e sulla qualità dei servizi offerti, costituendo al tempo stesso un ostacolo alla concorrenza in quei settori in cui è possibile un confronto competitivo per lo svolgimento delle stesse attività.

SEZ. I

I. Evoluzione normativa

In Italia, il quadro normativo in materia di servizi pubblici locali è, come noto, disaggregato e complesso: nel corso degli anni, la disciplina dei servizi pubblici locali è stata oggetto di una iperproduzione legislativa, con interventi non omogenei tra loro - molti dei quali realizzati attraverso

decretazione d'urgenza - dovuti anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi dell'ordinamento UE, di un'abrogazione referendaria, nonché di una consistente attività ermeneutica da parte della giurisprudenza, anche costituzionale.

La prima disciplina dei servizi pubblici locali risale alla L. 29 marzo 1903, n. 103 (conosciuta come legge Giolitti). Con tale normativa veniva stabilito che questi venissero gestiti attraverso due modalità: la gestione in economia e quella a mezzo di aziende speciali.

La municipalizzazione si collocava nel programma di decentramento amministrativo di cui Giolitti era sostenitore e corrispondeva a una esigenza di ammodernamento resa evidente dal processo di industrializzazione e dai movimenti migratori ad esso connessi. Per schematizzare, l'istanza municipalizzatrice presentava un duplice ordine di motivazioni: una, per così dire, di funzionalità del sistema, e cioè l'opportunità di creare le condizioni per un più agevole e ordinato sviluppo industriale; un'altra di natura politica, vale a dire l'esigenza, propria della strategia giolittiana, di allargare le basi sociali e di consenso dello Stato liberale, ciò che imponeva di alleviare il peso del processo di industrializzazione mediante un'idonea politica dei servizi¹.

Nei lavori parlamentari emerge che Giolitti è consapevole che la soluzione dei grandi Comuni del nord, che hanno già introdotto servizi di avanguardia (come l'elettricità, le farmacie), non sia esportabile e direttamente applicabile ai Comuni del sud.

¹ L'art. 1 della Legge 103 del 1903 identificava diciannove servizi: "I comuni possono assumere, nei modi stabiliti dal presente testo unico, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti: 1) costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile; 2) impianto ed esercizio dell'illuminazione pubblica e privata; 3) costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti; 4) costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica; 5) costruzione ed esercizio di reti telefoniche nel territorio comunale; 6) impianto ed esercizio di farmacie; 7) nettezza pubblica e sgombrò di immondizie dalle case; 8) trasporti funebri, anche con diritto di privativa, eccettuati i trasporti dei soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come enti morali; 9) costruzione ed esercizio di molini e di forni normali; 10) costruzione ed esercizio di stabilimenti per la macellazione anche con diritto di privativa; 11) costruzione ed esercizio di mercati pubblici anche con diritto di privativa; 12) costruzione ed esercizio di bagni e lavatoi pubblici; 13) fabbrica e vendita del ghiaccio; 14) costruzione ed esercizio di asili notturni; 15) impianto ed esercizio di omnibus automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni; 16) produzione e distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica e costruzione degli impianti relativi; 17) pubbliche affissioni, anche con diritto di privativa, eccettuandone sempre i manifesti elettorali e gli atti della pubblica autorità; 18) essiccatoi di granoturco e relativi depositi; 19) stabilimenti e relativa vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante arboree e fruttifere".

Con il R.D. 5 ottobre 1925, n. 2578 venne prevista l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e anche delle Province nell'ottica di definire un ambito territoriale di erogazione del servizio pubblico più ampio, invitando ad associarsi, per costituire dei consorzi in modo da arrivare ad una erogazione economica del servizio.

Occorre attendere fino al 1990 con l'emanazione della Legge 142, affinché il legislatore repubblicano introduca la prima riforma del sistema, poi trasfusa nel Titolo V del D.Lgs. n. 267/2000: "Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti locali". Il nuovo paradigma abbandona la visione prevalentemente pubblicistica del servizio pubblico per passare a quattro modalità organizzative:

- a) la gestione in economia;
- b) l'azienda speciale dotata di autonomia operativa , gestionale, contabile e statutaria;
- c) la società mista a capitale pubblico-privato con partecipazione pubblica di maggioranza;
- d) la concessione a terzi provvedimento fiduciario che consente l'affidamento diretto senza l'espletamento di una gara, ritenuta ammissibile in presenza di ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale.

Tale assetto però all'inizio degli anni 2000 divenne inconciliabile con la tutela della concorrenza del diritto europeo, tanto da richiedere molteplici interventi normativi tendenti a ridisegnare le regole di affidamento e gestione dei servizi pubblici per creare un sistema più efficace, economico e di qualità, nel rispetto della tutela della concorrenza. In tale contesto, si inserì la distinzione tra "servizi pubblici di rilevanza economica" e "servizi pubblici privi di rilevanza economica" per il quale il legislatore introdusse due discipline distinte che subirono entrambe un destino alquanto complicato che vide anche l'intervento della Corte Costituzionale.

Si giunse così alla Legge 7 agosto 2015, n. 124 “Legge Madia” sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche che conteneva la delega legislativa per il riordino del quadro giuridico attraverso la predisposizione di due testi unici. Il processo di riforma fu però interrotto dalla pronuncia di incostituzionalità da parte della Consulta (Sentenza n. 251/2016) che censurò parte di dette disposizioni. A seguito di detta sentenza, mentre entrava in vigore il “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175), non veniva pubblicato in Gazzetta Ufficiale il “Testo unico dei servizi pubblici locali”.

Svolta fondamentale e storica è l’impegno assunto dalla Repubblica Italiana verso le istituzioni europee per l’adozione del Piano Nazionale per la Resistenza e la Resilienza.

E la riforma dei Servizi Pubblici Locali è proprio una delle riforme abilitanti del PNRR finalizzata a dare attuazione alla Milestone M1C2-6 (Riforme annuali della concorrenza) che prevede diverse misure volte a rafforzare il principio di concorrenza, a favorire le aggregazioni tra enti affidanti (richiamando l’obiettivo dei 350.000 abitanti per i “bacini e livelli adeguati di servizi di trasporto pubblico locale e regionale”), l’efficienza, la qualità e l’equilibrio economico dei contratti di servizio attraverso la valorizzazione del ruolo delle Autorità di regolazione indipendenti.

La riforma è parte integrante del PNRR e ha contribuito all’erogazione della terza rata. Al punto 2.2.2.(b) del PNRR (nel capitolo: “Riforme abilitanti: semplificazione e concorrenza”) è scritto:

“Si propone l’introduzione di una disciplina di maggiore competitività per l’affidamento dei servizi pubblici locali e la limitazione del ricorso all’affidamento a società in house e partecipate. Attualmente, l’affidamento in house di servizi disponibili sul mercato può aversi nel caso in cui le stazioni appaltanti effettuino una valutazione preventiva di congruità economica dell’offerta dei soggetti in house, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici della forma del in house (art. 192, c. 2 codice dei contratti pubblici). Dalla prassi applicativa emerge la sostanziale autoreferenzialità

*della motivazione. Una riforma che anticipi la motivazione del provvedimento di affidamento del servizio potrebbe riportarla al suo obiettivo iniziale e consentire altresì a terzi interessati di contestarla*².

II. Il ruolo dell'Antitrust

Il 19 marzo 2021 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con la segnalazione AS1730, ha presentato le proprie "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2021"². L'Autorità nella propria segnalazione muove da alcune considerazioni generali. Vi è la necessità che le decisioni di politica economica e l'intervento pubblico siano disegnati nella piena consapevolezza degli effetti sulla concorrenza, soprattutto degli effetti di medio periodo che possono pregiudicare il recupero di produttività del sistema economico e le possibilità di crescita. Secondo l'Autorità la concorrenza, infatti, promuove la produttività e la creazione di posti di lavoro: induce le imprese a essere più produttive e innovative; favorisce una migliore allocazione delle risorse tra le attività economiche; consente alle imprese più innovative ed efficienti di entrare nel mercato e crescere. Un ruolo cruciale nella ripresa del Paese può essere svolto dalla modernizzazione e semplificazione della Pubblica Amministrazione. Un'amministrazione pubblica efficiente e una regolazione semplice e trasparente costituiscono una pre-condizione essenziale per lo sviluppo competitivo dell'economia italiana in termini d'innovazione e di crescita. In tale contesto la riforma degli appalti pubblici, volta a modernizzare e semplificare le regole e le procedure applicabili, deve essere considerata tra gli obiettivi strategici ai fini del rilancio dell'economia e dell'attivazione degli investimenti. Il settore dei servizi, pubblici e privati, che rappresenta circa il 75% del valore aggiunto e dell'occupazione, mostra ritardi significativi.

² Lo strumento della Legge annuale, previsto dall'art. 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), è stato in passato adottato solo nel 2017 (l. 124/2017)

La produttività di un settore e le dinamiche di entrata e uscita dipendono in modo cruciale dal contesto normativo:

- i) regolazioni più leggere facilitano la riallocazione delle risorse verso imprese più produttive, anche favorendo la concorrenza e riducendo le rendite monopolistiche;
- ii) regolazioni più pesanti, invece, riducono gli investimenti in capitale basati sulla conoscenza e quindi la produttività totale dei fattori;
- iii) le frizioni normative nei settori a monte, che forniscono beni e servizi impiegati dalle imprese attive nei settori a valle, hanno un impatto negativo sulla performance di questi ultimi.

Posto tale scenario, l'Autorità ha ritenuto indispensabile l'introduzione di un Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali di interesse economico generale, volto a fornire agli operatori del settore regole chiare e certe per assicurare la gestione efficiente di tali servizi. Segnatamente, come più volte auspicato dall'Autorità, "il riordino normativo dei servizi pubblici locali dovrebbe:

- (i) fornire una chiara nozione di servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- (ii) prevedere una disciplina generale organica della materia, attraverso indicazione di principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- (iii) individuare chiaramente le modalità di affidamento di tali servizi, eliminando i regimi di esclusiva non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare l'efficienza e la qualità del servizio;
- (iv) per tutti i casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, individuare modalità di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo;

- (v) introdurre un generale onere motivazionale rafforzato in caso di affidamento del servizio in house, che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, tenendo anche conto dei costi standard del servizio definiti dalle autorità indipendenti di settore;
- (vi) prevedere che la durata degli affidamenti sia ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie;
- (vii) prevedere la netta distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi”.

L'art. 8 della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 ha delegato il Governo ad adottare, uno o più decreti legislativi di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico.

Il secondo comma del citato art. 8, dopo aver chiarito che detti decreti legislativi sono adottati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, individua i principi e i criteri direttivi a cui il Governo deve attenersi nella formulazione delle nuove norme:

- a) individuazione, nell'ambito della competenza esclusiva statale che dovrà essere esercitata nel rispetto della tutela della concorrenza: – dei principi e dei criteri dettati dalla normativa dell'Unione europea e dalla legge statale; – delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione delle esigenze delle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità, universalità e non discriminazione; – dei migliori livelli di qualità e sicurezza, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale;
- b) adeguata considerazione delle differenze tra i servizi di interesse economico generale a rete e gli altri servizi pubblici locali di

rilevanza economica, nel rispetto del principio di proporzionalità e tenuto conto dell'industrializzazione dei singoli settori, anche ai fini della definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato;

- c) razionalizzazione della ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra le autorità indipendenti e i diversi livelli di governo locale, prevedendo altresì la separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi e il rafforzamento dei poteri sanzionatori connessi alle attività di regolazione. Restano, comunque, ferme le competenze delle autorità indipendenti in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità;
- d) definizione dei criteri per l'istituzione di regimi speciali o esclusivi, anche in considerazione delle peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento di determinati servizi pubblici, in base ai principi di adeguatezza e proporzionalità e in conformità alla normativa dell'Unione europea e conseguente superamento dei regimi di esclusiva non conformi a tali principi e, comunque, non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio;
- e) definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali, anche mediante l'armonizzazione delle normative di settore, e introduzione di incentivi e meccanismi di premialità che favoriscano l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale;
- f) razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, nonché la durata dei relativi rapporti contrattuali, nel rispetto dei principi

dell'ordinamento dell'Unione europea e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza;

- g) previsione da parte dell'ente locale, per gli affidamenti di importo superiore alle c.d. soglie comunitarie, di una motivazione qualificata per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione ai fini di un'efficiente gestione del servizio, attraverso la quale si dia conto delle ragioni che, sul piano economico e sociale giustificano tale decisione, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione. A tal fine si ha riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela ambientale e accessibilità dei servizi. È fatto salvo, in ogni caso, il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni;
- h) previsione di sistemi di monitoraggio dei costi ai fini del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica, nonché della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia della gestione dei servizi pubblici locali;
- i) previsione che l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica⁴ tenga conto anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione;
- j) previsione di una disciplina che, in caso di affidamento del servizio a nuovi soggetti, valorizzi, nel rispetto del principio di proporzionalità, misure di tutela dell'occupazione anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali;
- k) estensione, nel rispetto della normativa dell'Unione europea, della disciplina applicabile ai servizi pubblici locali, in materia di scelta della modalità di gestione del servizio e di affidamento dei contratti, anche al settore del trasporto pubblico locale;

- l) revisione delle discipline settoriali in materia di servizi pubblici locali, con particolare riferimento al settore dei rifiuti e alla gestione del servizio idrico, al fine di assicurarne l'armonizzazione e il coordinamento;
- m) razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali e la disciplina per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal Codice del Terzo settore (di cui al D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117), in conformità agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale;
- n) coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società a partecipazione pubblica per gli affidamenti in autoproduzione;
- o) revisione della disciplina dei regimi di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, anche al fine di assicurare un'adeguata tutela della proprietà pubblica, nonché un'adeguata tutela del gestore uscente;
- p) razionalizzazione della disciplina e dei criteri per la definizione dei regimi tariffari, anche al fine di assicurare una più razionale distribuzione delle competenze tra autorità indipendenti ed enti locali;
- q) previsione di modalità per la pubblicazione, a cura degli affidatari, dei dati relativi alla qualità del servizio, al livello annuale degli investimenti effettuati e alla loro programmazione fino al termine dell'affidamento;
- r) razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di partecipazione degli utenti nella fase di definizione della qualità e quantità del servizio, degli obiettivi e dei costi del servizio pubblico locale e rafforzamento degli strumenti di tutela degli utenti, anche attraverso meccanismi non giurisdizionali;
- s) rafforzamento – attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, resa interoperabile con le banche dati nazionali già

costituite, e la Piattaforma unica della trasparenza, ivi compreso l'Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio del trasporto pubblico locale e della mobilità locale sostenibile – della trasparenza e della comprensibilità degli atti e dei dati concernenti la scelta del regime di gestione, ivi compreso l'affidamento in house, la regolazione negoziale del rapporto tramite contratti di servizio e il concreto andamento della gestione dei servizi pubblici locali dal punto di vista sia economico sia della qualità dei servizi e del rispetto degli obblighi di servizio pubblico;

- t) definizione di strumenti per la trasparenza dei contratti di servizio nonché introduzione di contratti di servizio tipo.

III. L'approdo delle richieste di riforma : il D.Lgs 23 dicembre 2022, n. 201

L'art. 2, comma 1, lett. c), del D.Lgs 23 dicembre 2022, n. 201 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", definisce i servizi di interesse economico generale di livello locale o servizi pubblici locali di rilevanza economica come i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d), del D.Lgs n. 201/2022, per servizi di interesse economico generale di livello locale a rete o servizi pubblici locali a rete si intendono i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di

un'autorità indipendente. L'art. 3-bis, comma 6-bis, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, precisa, inoltre, che le disposizioni in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si intendono riferite, salvo deroghe espresse, anche al settore dei rifiuti urbani e ai settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'autorità indipendente.

Ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 201/2022, i servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di:

- concorrenza;
- sussidiarietà, anche orizzontale;
- efficienza nella gestione;
- efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini;
- sviluppo sostenibile;
- produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati;
- applicazione di tariffe orientate a costi efficienti;
- promozione di investimenti in innovazione tecnologica;
- proporzionalità e adeguatezza della durata;
- trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.

Nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.

Ai sensi dell'art. 14, l'ente locale e gli altri enti competenti – tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale – nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il

servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

- A. affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- B. affidamento a società mista nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- C. affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea;
- D. limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali

IV. Le motivazioni degli enti appaltanti nella scelta del regime affidatario del servizio pubblico

A) Operatore economico privato

Al c. 2 dell'art. 31 del d.Lgs. 201/2022 è prevista una particolare funzione informativa e di trasparenza con l'istituzione, sul portale dell'ANAC, di un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL3» in cui pubblicare, oltre alle deliberazioni inerenti l'istituzione di servizi pubblici, l'individuazione della forma gestionale del servizio, la scelta dell'in house providing, anche il contratto di servizio riferito a tale modello gestionale; in aggiunta, il c. 3 dell'art. 17 del D. Lgs. 201/2022 attribuisce ulteriore rilevanza costitutiva del rapporto in house providing al suddetto adempimento in quanto prevede che il contratto possa essere stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC.

³ <https://tspl.anticorruzione.it/tspl/ricerca-affidamenti>

L'ente locale e gli altri enti competenti, nella scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, tengono conto:

- delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali;
- della situazione delle finanze pubbliche;
- dei costi per l'ente locale e per gli utenti;
- dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili;
- dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati.

Nello svolgimento di tali valutazioni l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali. Degli esiti di tale valutazione si dà conto in un'apposita relazione, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio. In detta relazione sono evidenziate, altresì, le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta e vengono, inoltre, illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni. Gli enti di governo dell'ambito, al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, integrano tale relazione allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti.

A un anno ormai dell'obbligo di pubblicazione sul portale ANAC si possono già avere numerose relazioni da parte degli enti che adempiono all'onere motivazionale, e verificare le argomentazioni per non optare per l'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, art. 15 D.Lgs. 201/2022, ad un operatore economico terzo.

Si ricorda infatti che gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore (art. 15). Attraverso l'esternalizzazione "completa" del servizio pubblico, l'Ente Locale non svolge direttamente il servizio e non costituisce soggetti giuridici terzi. La gestione in capo all'Ente locale risulta più agevole in considerazione del fatto che la stessa si limita alla verifica e al controllo dell'attività svolta dal soggetto gestore. L'Ente non è tenuto ad esercitare il cosiddetto "controllo analogo" e non è tenuto agli adempimenti dovuti in qualità di Socio.

Tuttavia, l'Ente Locale si spoglia "di fatto" del servizio pubblico, limitando notevolmente la possibilità di avere una gestione con una forte connotazione pubblica. Il soggetto privato gestore, avrà di fatto una gestione commerciale legata al conseguimento di utili d'impresa, anche se temperata da un apposito contratto di Servizio e della Qualità del Servizio. Difficilmente il patrimonio esperienziale riferito a tale modulo gestorio "ritorna" pienamente nella disponibilità dall'ente locale. La capacità d'indirizzo, programmazione, vigilanza e controllo in capo all'ente locale, al trascorrere del tempo (10-15 anni), di fatto, si affievolisce. Con il modulo gestorio di cui trattasi, l'ente "abdicata" a diverse potestà (cfr. la capacità di indirizzo strategico da parte del Comune, le decisioni sull'intensità del capitale investito fisso e circolante, la flessibilità gestoria e l'autonomia gestoria).

Si ricorda che la Direttiva 2014/24/UE (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 Testo rilevante ai fini del SEE) prevede che : “(5) È opportuno rammentare 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. La prestazione di servizi sulla base di disposizioni legislative, regolamentari o contratti di lavoro dovrebbe esulare dall’ambito di applicazione della presente direttiva”.

In conclusione, l’ipotesi di individuare tramite gara aperta un soggetto privato cui affidare la gestione del servizio per un lasso di tempo di medio-breve durata, porta inevitabilmente alle seguenti ulteriori considerazioni: ossia la difficoltà di esperire una gara che potrebbe generare un difficile e costoso contenzioso o, più verosimilmente, andare deserta.

In conclusione, dall’analisi delle relazioni prodotte si può vedere che:

Punti forza (Strength)

1. La professionalità e competenza nel settore specifico con conseguente migliore capacità nell’affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio.
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui l’appaltatore opererà.
3. Le migliori proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara.
4. La possibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull’intuito e sulle convinzioni personali.
5. La responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità diretta da parte dell’Amministrazione.
6. L’obbligo al ribasso sull’importo post a base di gara.

7. La flessibilità ed elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi contrattualmente assegnati.

Punti di debolezza (Weakness)

1. La macchinosa attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari.
2. La bassa sinergia con le molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente svantaggio ed aggravio delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi.
3. L'obbligo di onorare il contratto sottoscritto per l'intero periodo anche se le condizioni createsi suggeriscono una modifica delle stesse.
4. I maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa e spese generali.

Opportunità (Opportunities)

1. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l'applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore.

Minacce (Threat)

1. Il fallimento del soggetto gestore può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale.
2. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soggetto gestore ed Amministrazione, molto probabili.
3. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'Ente ma diversi dal

responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto.

4. L'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diversi.
5. La possibilità di un'attività di confronto minore sulla qualità dei servizi rispetto alle altre forme di gestione.

B) Società mista

I pro e i contro per l'affidamento a società mista, secondo gli oneri motivazionali delle stazioni appaltanti.

Gli enti locali e gli altri enti competenti, ai sensi dell'art. 16, possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'art. 17 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione in dette società mediante procedure a evidenza pubblica. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

Punti di forza (Strength)

1. La presenza, per obbligo normativo, di un socio privato con esperienza di gestione "industriale" nel settore di attività specifico, con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio.
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società mista opererà.
3. Partendo dal know how maturato nei settori specifici la possibilità di calare sulla realtà territoriale di riferimento un progetto, inteso come obiettivo da raggiungere e

strumentazione occorrente per tale finalità, più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto completamente esterno.

4. L'apporto di capitale privato con conseguente minore impegno finanziario da parte dell'Amministrazione rispetto alla gestione in house providing unito all'obbligo di ribasso sull'importo a base d'asta.

Punti di debolezza (Weakness)

1. La particolarità della società mista che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente pubblico: ciò comporta limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati.
2. La macchinosa attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari.
3. La bassa sinergia con molteplici funzioni dell'Ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente svantaggio ed aggravio delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi.
4. L'impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali.
5. L'obbligo di onorare il contratto sottoscritto per l'intero periodo anche se le condizioni createsi suggeriscono una modifica delle stesse.
6. I maggiori costi derivanti dalla necessità di prevedere utili di impresa spese generali.

Opportunità (Opportunities)

1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una “entità” che genera valore e lavora per la collettività.
2. Possibilità di un’attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi rispetto all’appalto esterno.
3. La possibilità di un maggior controllo sulla esecuzione del servizio mediante l’applicazione di penali o sanzioni monetarie al soggetto gestore.
4. Possibilità di generare utili con dividendi anche a favore dell’amministrazione.

Minacce (Threat)

1. Il fallimento del socio privato può determinare l’insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale.
2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo, anche per l’Amministrazione, rispetto al valore dei servizi offerti.
3. Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soci privati ed Amministrazione e tra questa e la società affidataria.
4. L’eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all’ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell’esecuzione del contratto.
5. L’eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell’Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una “cultura del servizio”, o una “velocità di risposta” diversi.
6. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio.

V. I pro e contro dell'affidamento secondo il regime in house providing

La soluzione prescelta dell'in house providing presenta alcuni elementi di vantaggio rispetto alle opzioni alternative, tra i quali assumono particolare importanza i seguenti:

1. Gestione dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma da una "vision" che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e il margine di utile.
2. Il monopolio, di fatto e diritto, su cui la società in house opererà.
3. La sponsorship da parte dell'Ente che costituirà la società, e quindi nel sostegno "politico" ed "amministrativo" da parte dell'Ente costituente.
4. La possibilità, partendo dal know how maturato, di calare sulla realtà territoriale un progetto più adeguato e calzante rispetto a quello da sottoporre ad un soggetto esterno.
5. La maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali.
6. Maggior trasparenza gestionale derivante dall'obbligo di "controllo analogo" da intendersi quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica e quale controllo dell'attività operativa non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo ma anche con l'esame preventivo dei principali atti di gestione.
7. La sinergia con le molteplici funzioni dell'ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con

conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi.

8. La riduzione delle possibilità di contenzioso tra Amministrazione ed esecutore del servizio;
9. La prevedibilità di costi di servizio più bassi per la mancanza di utili di impresa e la possibile riduzione delle spese generali.

Punti di debolezza (Weakness)

1. Necessità di superare le criticità segnalate dalla Corte dei Conti.
2. Limitazioni e minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati per la particolarità della società in house che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente Pubblico
3. Difficoltà di applicare le penali sul canone, a differenza della gestione mista o di affidamento a soggetto esterno, in caso di inefficienza del servizio o di inadempienza contrattuale.
4. Assenza di ribasso sull'importo posto a base d'asta.

Opportunità (Opportunities)

1. Per i cittadini la possibilità di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come una "entità" che genera valore e lavora per la collettività.
2. Per il soggetto gestore che potrà contare oltre che sulla propria efficienza ed efficacia, anche sul supporto della collettività nel generare innovazioni ritenute utili dalla collettività e che pertanto accrescono le possibilità di sinergie con il soggetto gestore.
3. Per il management nella "crescita" professionale e personale, e nell'orgoglio di lavorare per un soggetto efficiente nel quale i cittadini si identificano.

4. Per l'Ente nel poter contare su un nucleo di risorse che può aprire la strada a nuove progettualità che possono essere fonte di nuove opportunità, anche finanziarie.
5. Nella possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi e, quindi, con l'adozione dei correttivi necessari, con una migliore esecuzione rispetto alla gestione con la società mista o all'appalto esterno.
6. Nella possibilità di controllo della corretta esecuzione del servizio anche attraverso l'applicazione di valutazioni negative sul management.
7. Nella possibilità di generare utili con dividendi unicamente a favore dell'Amministrazione.

Minacce (Threat)

1. Il possibile venir meno del sostegno politico. Un cambio di visione politica può generare una turbativa del "clima" aziendale e la perdita di efficienza, addirittura, per estremo, determinare ad un certo punto la dismissione della società.
2. La cattiva gestione aziendale che può determinare un maggior costo per l'Amministrazione rispetto al valore dei servizi offerti.
3. Le risorse umane che potrebbero essere in futuro inserite in organigramma e non risultare adeguate o conformi per professionalità rispetto a quanto necessario.
4. La minore capacità di adattamento ad eventuali rimodulazioni negative dell'importo degli affidamenti in particolar modo nei primi anni di esercizio che determinerebbe una limitazione della capacità di investimento e di esecuzione dei servizi da parte del gestore.
5. L'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi perseguiti senza possibilità di rivalsa sull'esecutore.

6. L'eccessiva interferenza nelle attività esecutive quotidiane della società, da parte di soggetti interni all'Ente ma diversi dal responsabile del procedimento o dal responsabile dell'esecuzione del contratto.
7. Il dover far fronte ad attacchi strumentali, mediatici e non, con finalità non dirette al miglioramento del servizio.

VI. Il quadro normativo nel nuovo d.Lgs. n. 36/2023

Nel previgente Codice dei Contratti Pubblici era previsto all'art. 192 comma 2 che:

“Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.”

Oggi tale articolo è abrogato. Nel nuovo Codice è stato formulato all'art. 7 il nuovo principio di auto-organizzazione amministrativa, così disciplinato:

“Articolo 7. Principio di auto-organizzazione amministrativa 1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea. 2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e

della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato. 3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. (...)”.

Come emerge dal disposto normativo sopra riportato, il principio di auto-organizzazione amministrativa ha una portata molto ampia e comporta che ogni ente disponga della massima autonomia nello stabilire le modalità attraverso cui garantire l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi alla propria collettività. Tra queste è ricompreso anche l'affidamento in house providing a società partecipate, che deve tuttavia avvenire nel rispetto dei seguenti principi:

- a) Principio del risultato: è disciplinato dall'art. 1 del nuovo codice e rappresenta una delle novità più impattanti dello stesso; si traduce nel perseguire la massima tempestività nell'affidamento ed esecuzione di un contratto pubblico ricercando il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza; il principio del risultato, secondo il legislatore, costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità.
- b) Principio della fiducia: è disciplinato dall'art. 2 del nuovo codice ed è finalizzato a favorire e valorizzare l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.

- c) Principio dell'accesso al mercato: è disciplinato dall'art. 3 del nuovo codice e richiede di favorire, da parte delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.

E che vi sia una sorta di apertura è utile richiamare quanto osservato dalla Corte dei Conti per il Veneto nella recente deliberazione n. 145/2023 PAR:

“Il nuovo CCP, difatti, sembra recare delle aperture all'affidamento in house di lavori e servizi all'art. 7, denominato Principio di auto-organizzazione amministrativa, in vigore dal 1° aprile 2023, laddove dispone che Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea (comma 1) e che Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 (comma 2). Fatti salvi i casi di esclusione dall'applicazione del Codice di cui al comma 4 dell'art. 7 [...], il richiamo contenuto nel comma 2 dell'art. 7 ai principi espressi dagli articoli 1, 2 e 3 dell'articolato normativo, induce il Collegio a ritenere che rimanga fermo l'onere motivazionale di cui si è detto (giustificare il mancato ricorso al mercato ai sensi del c. 2 art. 192 D. Lgs. 50/2026, ndr), senza che possa procedersi, anche nel novellato regime, ad un affidamento diretto tout court. Difatti, mette conto di sottolineare che i principi di cui viene chiesta l'applicazione riguardano: il risultato (nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza, che rappresenta lo strumento per conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti) ai sensi dell'art. 1; la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici (art. 2) e, infine, l'accesso al mercato, con l'onere, in capo alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di favorire, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.”.

VII. La durata dell'affidamento

La durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. Nel caso di affidamento a società in house di servizi pubblici locali non a rete, la durata dello stesso non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti, secondo quanto asseverato nel piano economico-finanziario (art. 19). Fatte salve le discipline di settore e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, in caso di durata dell'affidamento inferiore al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio ovvero in caso di cessazione anticipata, è riconosciuto in favore del gestore uscente un indennizzo, da porre a carico del subentrante, pari al valore contabile degli investimenti non ancora integralmente ammortizzati, rivalutato in base agli indici ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi.

VIII. Clausola Sociale

A tal proposito l'art. 57, comma 1, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici, prevede che i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi (diversi da quelli aventi natura intellettuale) e per i contratti di concessione debbano contenere specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a garantire le

pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato, nonché l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto o della concessione e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e di quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, nonché a garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare. Inoltre, l'ultimo periodo del secondo comma, dell'art. 186, in materia di affidamenti dei concessionari precisa che l'affidamento avviene mediante procedura ad evidenza pubblica, con la previsione di clausole sociali per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità.

IX. La Regolazione del rapporto di pubblico servizio, vigilanza e tutela dell'utenza

I rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari del servizio pubblico, nonché quelli tra gli enti affidanti e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, sono regolati da un contratto di servizio (art. 24). Il contratto di servizio contiene previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate. Al contratto di servizio sono allegati il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e, per i servizi resi su richiesta individuale dell'utente, il programma di esercizio. Nei casi di

ricorso a procedure a evidenza pubblica, il contratto di servizio è redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara. Fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, il contratto di servizio contiene clausole relative almeno ai seguenti aspetti:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) la durata del rapporto contrattuale;
- c) gli obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi, nonché l'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- d) gli obblighi di servizio pubblico;
- e) le condizioni economiche del rapporto;
- f) gli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità;
- g) gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'ente affidante, o di altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni;
- h) la previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto;
- i) l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento;
- j) le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti;
- k) le garanzie finanziarie e assicurative;
- l) la disciplina del recesso e delle conseguenze derivanti da ogni ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento, nonché i criteri per la determinazione degli indennizzi;
- m) l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti, ai sensi dell'art. 50-quater del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 822.

Inoltre, ai sensi del quarto comma dell'art. 24, per quanto attiene ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente, il contratto di servizio regola, altresì, i seguenti elementi ulteriori:

- a) la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza;
- b) gli indicatori e i livelli ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare, definiti in termini di livelli specifici e di livelli generali, e i relativi obiettivi di miglioramento, inclusi quelli volti a garantire un migliore accesso al servizio da parte delle persone diversamente abili;
- c) l'indicazione delle modalità per proporre reclamo nei confronti dei gestori, nonché delle modalità e dei tempi con i quali devono essere comunicati i relativi esiti agli utenti;
- d) le modalità di ristoro dell'utenza, in caso di violazione dei livelli qualitativi del servizio e delle condizioni generali del contratto.

X. Carta dei servizi, obblighi di trasparenza e tariffe

L'art. 25 fa obbligo ai gestori di servizi pubblici locali di rilevanza economica di redigere e aggiornare la carta dei servizi di cui all'art. 2, comma 461, lett. a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa e pubblicarla sul proprio sito internet. A tal proposito si ricorda che le carte dei servizi, proprio in base alla norma citata, devono indicare gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio.

Esse devono, altresì, indicare le modalità:

- per accedere alle informazioni garantite;
- per proporre reclamo;
- per adire le vie conciliative e giudiziarie;

- per il ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza. Il gestore di un servizio pubblico locale di rilevanza economica, ai sensi del secondo comma dell'art. 25, D.Lgs. n. 201/2022, dà adeguata pubblicità, anche a mezzo del proprio sito internet (nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e le informazioni confidenziali delle imprese) del livello effettivo di qualità dei servizi offerti, del livello annuale degli investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell'affidamento, con modalità che assicurino la comprensibilità dei relativi atti e dati.

Il successivo art. 26 nel fare salve le competenze delle autorità di regolazione e le disposizioni contenute nelle norme di settore, attribuisce agli enti affidanti la definizione delle tariffe dei servizi. In tale processo gli enti affidanti – tenendo conto della legislazione nazionale e del diritto dell'Unione europea in materia – devono assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione e il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con:

- gli obiettivi di carattere sociale;
- la tutela dell'ambiente;
- l'uso efficiente delle risorse. La norma fornisce anche indicazioni sulle modalità di determinazione della tariffa;
- correlazione tra costi efficienti e ricavi finalizzata al raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione, previa definizione e quantificazione degli oneri di servizio pubblico e degli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;
- equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito;

- valutazione dell'entità dei costi efficienti di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;
- adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato. Inoltre, gli enti affidanti, nel rispetto di quanto stabilito dalle discipline di settore, possono prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale o diversamente abili, provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori.

XI. Trasparenza e Pubblicità

L'art. 31, al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevede che gli enti locali redigano gli atti maggiormente rilevanti sotto il profilo procedurale tenendo conto degli atti e degli indicatori di qualità dei servizi che garantiscono lo sviluppo dell'efficienza e del confronto concorrenziale (di cui agli artt. 7, 8 e 9). Tali atti, unitamente ai provvedimenti di affidamento in house senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici e al contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione. Tali atti, inoltre, sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da ANAC, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento alla pagina del sito istituzionale dell'ente ove sono pubblicati tali atti.

Gli atti e i dati di cui al presente articolo sono resi disponibili dall'ente che li produce in conformità a quanto previsto in materia di disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni dall'art. 50 del D.Lgs. n. 82/2005. Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. n. 82/2005 anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente.

SEZIONE II

I. AM Service srl

AM Service è una società a responsabilità limitata senza scopo di lucro a capitale pubblico, totalmente partecipata dal Comune di Foggia a far data dal 06/04/2018.

La Società - da Statuto - opera in maggior misura con il Comune di Foggia, quale ente affidante, ed è finalizzata, per lo più, alla gestione di servizi e attività strumentali del Comune di Foggia.

AM Service ha prevalentemente il compito di progettare, realizzare, gestire e avviare sistemi di impiantistica ex D.M. n. 37 del 22 .01. 2008 ovvero l'installazione di impianti idraulici, di riscaldamento e di condizionamento dell'aria (inclusa la manutenzione e la riparazione) in edifici o in altre opere di costruzione di competenza comunale; la Società provvede inoltre all'assistenza e alla manutenzione del sistema informatico automatizzato comunale e alla relativa formazione, gestione e tenuta del patrimonio tecnologico. Rientra, tra i servizi offerti al Comune, l'archiviazione documentale corrente e storica. La Società svolge la propria attività prevalente in favore del Comune di Foggia secondo le modalità proprie dell'affidamento in house dei servizi.

Da Statuto, il Comune esercita sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture e servizi, nel rispetto di quanto disposto dal TUEL e dal Testo Unico sulle Partecipate. In ogni caso, non meno dell'ottanta per cento del fatturato deriva dallo svolgimento di servizi e attività funzionali dati in affidamento dal Comune di Foggia.

Si evidenziano in particolare le seguenti previsioni statutarie in relazione allo specifico requisito di riferimento:

- articolo 5, comma 4, secondo cui il Comune di Foggia effettua il monitoraggio periodico sull'andamento della società richiedendo periodicamente, e comunque almeno due volte l'anno, relazioni sulla gestione dei servizi e sull'andamento economico finanziario; analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente; organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra ente proprietario e Società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa;
- articolo 5, comma 5, secondo cui il Comune di Foggia adotta per obbligo di legge specifiche norme regolamentari e misure organizzative che la società è tenuta a rispettare quali disposizioni integrative dello statuto.

In base alla normativa applicabile, la governance della Società è articolata come segue:

- a) Assemblea dei Soci;
- b) Amministratore Unico/CDA;
- c) Sindaco Unico;
- d) Organismo di Vigilanza;
- e) Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- f) Assemblea dei soci

L'Assemblea dei soci è costituita dal Sindaco, nella qualità di legale rappresentante del Comune di Foggia, azionista unico della società. L'assemblea viene convocata con le modalità di cui all' art. 2366 del codice civile oppure mediante avviso comunicato al socio unico almeno otto giorni prima della data fissata per la riunione mediante raccomandata, fax o posta elettronica ovvero altro mezzo provvisto di prova dell'avvenuto ricevimento. L'assemblea viene convocata dall'Amministratore Unico ed è presieduta dall'Amministratore Unico, il quale si avvale di un segretario verbalizzante da egli stesso nominato.

L'Assemblea dei soci:

- a. esprime gli indirizzi ai quali l'organo di amministrazione è tenuto ad uniformarsi;
- b. approva il bilancio di previsione predisposto dall'organo di amministrazione;
- c. delibera le modificazioni dello statuto; d. autorizza l'organo di amministrazione ad effettuare investimenti per valori superiori a € 50.000,00 (euro cinquantamila/00) a bandire procedure di acquisto di servizi e forniture per valori superiori a € 50.000,00 (euro cinquantamila/00);
- e. delibera su tutte le materie ad essa espressamente riservate dal Codice civile;
- f. autorizza l'organo di amministrazione ad avviare le procedure di assunzione di personale e a deliberare le trasformazioni di rapporto da part-time a full-time;
- g. autorizza preventivamente l'acquisizione e la dismissione di beni immobili;
- h. delibera su tutte le materie ad essa espressamente riservate dal Codice civile nonché dalle delibera su tutte le materie ad essa espressamente riservate dal Codice civile.

È vietato istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società.

L'organo di amministrazione - A.U. oppure CDA, è nominato dal Socio Unico Comune di Foggia. L'organo di amministrazione dura in carica non più di 3 esercizi con scadenza alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo all'ultimo esercizio. Il compenso dell'Organo di amministrazione è determinato all'atto della nomina, nel rispetto del D.lgs. 175/2016, come integrato dal D.lgs. 100/2017 e della normativa vigente per le società a capitale interamente pubblico. All'Organo di amministrazione si applica la disciplina sulla proroga degli organi amministrativi di cui alla legge n. 444 del 1994.

Poteri e oneri dell'organo di amministrazione: l'organo di amministrazione, nei limiti degli indirizzi programmatici assegnati dall'assemblea, è munito

dei poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria, fatti salvi quelli che sono riservati all'Assemblea o che risultano soggetti alla preventiva autorizzazione dell'Assemblea stessa. Allorché l'Amministratore della Società ponga in essere atti soggetti alla preventiva autorizzazione senza che sia stato richiesto ed ottenuto il prescritto assenso dell'Assemblea, incorrono in un'ipotesi di inottemperanza sanzionata con la revoca per giusta causa. La Società è tenuta all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al Codice dei contratti pubblici. L'organo di amministrazione appronta specifici "Programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale" e ne informa l'assemblea dei soci nell'ambito della "Relazione sul governo societario" da predisporre annualmente a chiusura dell'esercizio sociale e da pubblicare contestualmente al bilancio d'esercizio. L'organo di amministrazione ha facoltà di adottare i seguenti strumenti integrativi di governo societario:

- a. regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale;
- b. un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione;
- c. codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società;
- d. programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.

L'organo di amministrazione, qualora ritenga di adottare, o meno, gli strumenti integrativi a disposizione del governo societario, deve indicarne le motivazioni nella medesima "Relazione sul governo societario".

Organo di controllo: l'Organo di controllo è costituito dal sindaco unico, nominato dal Socio Unico e dev'essere iscritto nel registro dei revisori legali istituito presso il Ministero dell'Economia e Finanze. Resta in carica per tre esercizi e scade alla data dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio relativo al terzo esercizio della carica. Il compenso del sindaco unico è determinato dal Socio Unico all'atto della nomina in misura conforme alle vigenti disposizioni normative. Al sindaco unico si applica la disciplina sulla proroga degli organi amministrativi di cui alla legge n. 444 del 1994. Il sindaco unico vigila sulla gestione, sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento. L'attività ordinaria del sindaco unico, oltre a quanto stabilito dal codice civile, comprende anche gli adempimenti previsti dalle norme di legge, dai regolamenti e dalle deliberazioni della Assemblea dei Soci e del Comune di Foggia. Al sindaco unico può essere attribuita anche la revisione legale dei conti della società. Il sindaco unico può essere revocato solo per giusta causa in applicazione dell'art. 2400, secondo comma, del Codice civile.

Struttura Organizzativa interna: AM Service srl si avvale di una struttura organizzativa imperniata sul principio della segregazione di compiti e responsabilità. La società AM Service S.r.l. è strutturata funzionalmente in due Aree, Tecnica ed Amministrativa, di cui tre unità tecniche operative e due unità amministrative organizzative di staff per le attività amministrative generali e per i servizi finanziari.

AREA AMMINIST.		
	SERVIZI AMMINISTRATIVI	Segreteria generale A.U. (redazioni delibere assemblee, disposizioni AU/Cda, determine
		Affari Generali
		Contratti e Gare

		Approvvigionamenti
		Personale
		Protocollo
		Servizio Guardiania
		Anticorruzione/ trasparenza
	SERVIZI FINANZIARI/ CONTABILITA' E BILANCIO	
		Servizio recupero crediti
		Agente contabile
AREA TECNICA		
	ENERGIA	
		Verifiche impianti
		Gestione calore: manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le centrali termine a servizio dei plessi comunali
		Manutenzione sede via Gramsci: Manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti tecnologici della sede di via Gramsci
	INFORMATICA- GESTIONE	
		Gestione operativa dei Servizi Informatici al Comune di Foggia.

	INFORMATICA SISTEMI E ARCHIVISTICA	
		Servizio di archiviazione documentale
		Gestione di rete
		Gestione audio video del consiglio comunale

Le due Aree operano in adempimento alla propria mission che indica, tra le altre, le relative principali responsabilità e attività.

In totale l'AM Service ha in organico 46 dipendenti oltre ad una unità con contratto somministrazione e lavoro, per un costo complessivo annuo pari ad € 1945316 come da bilancio consuntivo del 2023, così suddivisi:

A) n. 11 dipendenti, tra cui n. 1 operaio con contratto di somministrazione lavoro in scadenza al 30 giugno 2024, addetti alle seguenti attività:

- manutenzione ordinaria e straordinaria delle centrali termiche a servizio degli edifici di competenza comunale (uffici, scuole, palestre, teatro, ecc.);
- manutenzione ordinaria e straordinaria del servizio calore e del raffreddamento e di tutti gli impianti tecnologici a servizio della sede comunale di via Gramsci;
- Accertamento sullo stato di manutenzione degli impianti termici della città (D.L. 412/91);

B) n. 24 dipendenti addetti alle seguenti attività:

- gestione e manutenzione del Sistema Informatico del Comune, servizio elaborazione dati e infrastruttura di rete e telefonica, supporto ausiliario nei servizi informatici presso gli uffici comunali centrali e periferici e assistenza riprese audiovisive e pubblicazione sul web dei Consigli Comunali

- gestione dell'archivio storico comunale;

C) n. 13 dipendenti, tra cui un quadro ed un impiegato appartenente alla categoria protetta (L. 68/99), addetti alle attività amministrative (quali gestione personale, affari generali, contratti e gare, servizi finanziari, economato, protocollo, redazione atti dell'organo amministrativo ed attività di anticorruzione e trasparenza) e alle attività di portierato e di guardiania.

Per quanto in premessa, si evince che il costo del personale rappresenta la voce più rilevante tra i costi di produzione iscritti a bilancio.

Seconda voce di costo più importante a bilancio è l'acquisto di combustibile (gas metano e gasolio), necessario per alimentare le centrali termiche degli immobili comunali in affidamento.

Modello di Organizzazione e di Controllo. In merito alla disciplina sulla responsabilità amministrativa delle imprese, in conformità con quanto previsto dal d.lgs. 231/01 e s.m.i., AM Service ha definito, e adottato, il modello di organizzazione e controllo, approvato dal Consiglio di Amministrazione con delibera n. 8 del 5 febbraio 2021. Parte integrante del Modello di organizzazione e controllo è il Codice Etico, che definisce i principi ai quali si ispira l'azienda nello svolgimento dell'attività. Gli amministratori, i dipendenti e i collaboratori di AM Service sono tenuti al rispetto del Codice Etico. All'Organismo di Vigilanza è attribuito, altresì unitamente alla Responsabile dell'Anticorruzione e della Trasparenza, la responsabilità di assicurare la diffusione della conoscenza e della comprensione del Codice Etico e monitorare l'applicazione del Codice Etico da parte di tutti i soggetti interessati.

Prevenzione della corruzione e trasparenza. In merito alla disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza, contenute rispettivamente nella L. 190/2012 (come da ultimo modificata dal D.lgs. 97/2016) e nel D.lgs. 33/2013 (come da ultimo modificato dal D.L. 90/2014 convertito con L. 114/2014 nonché dal D. Lgs. 97/2016), l'Amministratore Unico di AM Service S.r.l. con determina n. 4 del 24/01/2023 ha provveduto al rinnovo della nomina del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (R.P.C.T.) in capo alla Coordinatrice dell'Area Amministrativa/Tecnica della società, demandando alla stessa il compito di dare esecuzione

a tutti gli adempimenti normativi connessi alla nomina con il supporto di risorse interne.

La gestione dei rischi aziendali si poggia su procedure e verifiche che permeano tutta l'organizzazione coinvolgendo molteplici attori sia esterni che interni con differenti ruoli e responsabilità:

1. l'Assemblea dei Soci;
2. il Consiglio di Amministrazione;
3. il Sindaco Unico;
4. l'Organismo di Vigilanza;
5. la Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (R.P.C.T.);

L'art. 6, comma 2, del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n.175, prevede che le "società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al comma 4 e cioè nella presente relazione o qualora non siano adottati ne danno conto delle ragioni all'interno della medesima relazione. Come già indicato nei punti precedenti, la Società è già dotata di un sistema di procedure, al cui primo livello è posto, fra l'altro, il Sindaco Unico e l'Organismo di Vigilanza, per i quali la legge impone degli obblighi di verifica e di relazione all'Amministratore Unico ed al Socio Unico. In applicazione delle nuove norme vigenti (Legge Delega al Governo e decreti legislativi delegati), la Società ha predisposto il Regolamento per la misurazione del rischio di impresa, ex art. 6 comma 2 e art. 14, D. Lgs. 175/2016 e ss.mm.ii., adottato con delibera n. 12 del 05/09/2017. Negli anni 2021-2023 non sono state rilevate anomalie nel normale andamento di gestione, registrando un equilibrio economico-finanziario e patrimoniale.

Non sono state superate le soglie di allarme previste dal "Regolamento per la misurazione del rischio di impresa", presentando l'azienda una solidità patrimoniale testimoniata dai seguenti utili:

Anno	Utile
2015	68319

2016	16190
2017	3971
2018	5022
2019	62063
2020	87214
2021	118546
2022	42095
2023	749541

Le relazioni del Sindaco Unico attestano che non sussistono indicatori di crisi aziendale. Pertanto la Società dichiara, che non sussistono indicatori di crisi aziendale ai sensi dell'art. 14 del D. Lgs. 175/2016, assicurando l'equilibrio economico di gestione in relazione alle attività svolte, avendo chiuso in utile gli ultimi tre bilanci di esercizio. La Società dichiara, altresì, di non aver alcuna partecipazione societaria ai sensi dell'art. 4 del D. Lgs. 175/2016 e ss.mm.ii.

Strumenti di governo societario di cui all'articolo 6 comma 3 del Testo Unico: il presente paragrafo contiene un piano di attuazione degli strumenti di governo societario su cui l'articolo 6 comma 3 del Testo Unico chiede una valutazione in merito alla loro adozione.

“a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale”: AM Service S.r.l. si è dotata di "regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale" e, precisamente del:

- Regolamento per il Conferimento incarichi di collaborazione, di studio, di ricerca e di consulenza e, per il Reclutamento del Personale e del Regolamento di Acquisizione di Beni e Servizi in conformità al D.Lgs 50/2016;

- Regolamento per la somministrazione del vestiario per i dipendenti aventi diritto, pubblicati sul sito aziendale al fine di assicurare il monitoraggio costante dell'allocazione del suo fatturato tra attività "istituzionali" e "di mercato" (attualmente molto contenuto) nel rispetto della soglia dell'80% prevista dallo Statuto in ottemperanza alle disposizioni del Testo Unico e dei vincoli da rispettarsi ai sensi del c.d. "Regime di esenzione Iva" praticato nei confronti del Comune di Foggia.

L'Organo Amministrativo con delibera n. 8 del 5 febbraio 2021 ha approvato il Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ai sensi del D. Lgs. 231/2001. Con riferimento alla tutela della proprietà industriale ed intellettuale, la Società ha previsto nel Codice Etico che i destinatari del medesimo sono tenuti a rispettare i diritti altrui sul software, sulle banche dati e comunque su tutto il materiale protetto dal diritto d'autore. Le procedure aziendali vigenti prevedono il rispetto da parte di ogni dipendente delle politiche di sicurezza delle informazioni e di riservatezza in merito ad informazioni e documenti aziendali riservati.

"b) un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione". La Società, in considerazione delle limitate dimensioni e della contenuta articolazione delle risorse di staff e di gestione, nell'ambito della struttura c.d. di "Internal Audit", assicura, per il tramite di una risorsa dedicata ed il supporto di consulenti esterni, le seguenti attività:

- valutazione dell'adeguatezza, della funzionalità e affidabilità delle procedure aziendali per contribuire al miglioramento dei processi di gestione del rischio, promuovendo in azienda la cultura dei rischi e dei controlli;
- esecuzione dell'attività di risk assessment coinvolgendo i principali stakeholder (Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. n. 231/01, il Responsabile tecnico ed i Responsabili delle

strutture aziendali) i cui risultati sono approvati dall'Amministratore Unico;

- sviluppo e attuazione di un Piano di Audit risk-based che recepisce i risultati dell'attività di risk assessment nonché i contributi e le indicazioni dell'Amministratore Unico, del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, del Responsabile Tecnico e dell'Organismo di Vigilanza ex D.Lgs. n. 231/01;
- reporting periodico dei risultati delle attività di auditing all'Amministratore Unico e al Sindaco Unico nonché, per gli ambiti di interesse, agli altri stakeholder (Organismo di Vigilanza, Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza). In considerazione di quanto sopra, si ritiene che la Società sia già adeguatamente strutturata per quanto concerne le attività di controllo interno e che la creazione di specifici uffici di controllo interno non sia indispensabile agli obiettivi di regolarità ed efficienza della gestione previsti dalla norma in esame, il cui perseguimento si ritiene invece già possibile con l'attuale assetto organizzativo. *"c) codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società"*. La Società si è a suo tempo dotata di un Codice Etico che prevede delle specifiche disposizioni volte a disciplinare i Rapporti con i clienti, con fornitori e partner, con Autorità e Istituzioni.

Rispetto della persona e Responsabilità verso la collettività. A tal proposito, nel rispetto della legalità e a tutela dei dipendenti, con delibera n. 5 del 5 aprile 2018 è stata adottata la "Procedura per la segnalazioni di illeciti e irregolarità", a seguito della determinazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 6 del 28 aprile 2015 e ss.mm.ii., che ha approvato le "Linee Guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", le quali propongono un modello procedurale per la gestione delle segnalazioni che tiene conto dell'esigenza di tutelare la riservatezza del

dipendente che le invia, adottando un modello di procedura volto a incentivare le segnalazioni e a tutelare, in maniera effettiva ed efficace, il dipendente che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, sia venuto a conoscenza di condotte illecite, evitando che questi venga esposto a misure discriminatorie.

L'azienda ha adottato un regolamento sul whistleblowing come disciplinato dal D.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 "*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*", vigente dal 30/03/2023.

Infine l'Amministratore Unico con determina n. 27 del 27 aprile 2023 ha disposto il rinnovo della nomina di Data Protection Officer (DPO) ai sensi del Regolamento UE 679/2016 e del relativo adeguamento dell'Infrastruttura del Sistema Informatico.

II. Mancato ricorso al mercato e congruità dell'offerta economica di AM Service srl

Ci si rivolge all'esterno solo quando non si è ben in grado di provvedere da soli: nessuno, ragionevolmente, si rivolge ad altri quando è in grado di provvedere, e meglio, da solo.

Con queste parole il Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 138 del 7.1.2019 rimetteva alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la non conformità di alcuni articoli del Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. n.50/2016) e del "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (L. n. 175 del 2016) con le direttive europee sugli appalti pubblici del 2014.

All'epoca sia il Codice che il Testo Unico erano la declinazione nell'ordinamento nazionale della Direttiva 2014/24/UE, inserendosi in un restrittivo orientamento ultradecennale dell'ordinamento italiano in tema di affidamenti in house.

In particolare, l'articolo 192, comma 2, del Codice degli appalti pubblici (d. lgs. n. 50 del 2016) imponeva che l'affidamento in house di servizi disponibili sul mercato fosse assoggettato a una duplice condizione:

- la prima condizione consiste nell'obbligo di motivare le scelte che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato. Tale condizione muove dal ritenuto carattere secondario e residuale dell'affidamento in house, che appare poter essere legittimamente disposto soltanto in caso di, sostanzialmente, dimostrato 'fallimento del mercato' rilevante a causa di prevedibili mancanze in ordine a obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;
- la seconda condizione consiste nell'obbligo di indicare, a quegli stessi propositi, gli specifici benefici per la collettività connessi all'opzione per l'affidamento in house (dimostrazione che non sarà invece necessario fornire in caso di altre forme di affidamento, con particolare riguardo all'affidamento tramite gare di appalto).

Vale qui osservare che il restrittivo orientamento evidenziato dalla normativa italiana del 2016 si colloca in continuità con orientamenti analoghi manifestati dall'ordinamento almeno dal 2008 (i.e.: sin dall'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008). E' inoltre importante osservare che con sentenza 17 novembre 2010, n. 325, la Corte costituzionale ha riconosciuto alla legge di poter prevedere "limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie" (per restringere ulteriormente le eccezioni alla regola della gara ad evidenza pubblica, per le quali il diritto dell'UE avrebbe solo previsto un minimo inderogabile). La stessa giurisprudenza costituzionale ha ribadito con ulteriori pronunce che l'affidamento in regime di delegazione interorganica costituisce

“un’eccezione rispetto alla regola generale dell’affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica” (Corte Cost., 20 marzo 2013, n. 46)⁴.

E’ sorprendente tuttavia che tale indirizzo non trovi riferimento nella normativa europea, in quanto la direttiva 2014/23/UE riconosce la potestà di autoproduzione da parte della Pubblica Amministrazione, evidenziando che non vi è un obbligo di rivolgersi all’esterno per la prestazione di SPL, come previsto dal Considerando n.5:

“È opportuno rammentare 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”.

Anzi emerge che il ricorso all’in house (e dunque all’autoproduzione) sia un vero e proprio diritto, non solo degli Stati membri ma delle stesse autorità pubbliche, come previsto dall’ art. 2 della direttiva 2014/23/UE,

⁴ Cfr. su tale aspetto Corte conti, sez. giurisd. Lombardia, 25 ottobre 2022, n. 161, laddove si è chiarito che «l’affidamento alla società in house, dunque, deve essere supportato da: 1) una valutazione sulla “congruità economica dell’offerta” predisposta dai soggetti in house. La congruità economica deve essere valutata rispetto all’oggetto e al valore della prestazione; 2) una motivazione (“aggravata”) sul “fallimento del mercato” e sui benefici per la collettività che la gestione “in house” riuscirebbe a perseguire rispetto agli «obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche». Con riferimento al primo aspetto, la valutazione di congruità economica dell’offerta dei soggetti in house deve tradursi in una dettagliata indicazione dei costi per ogni attività ricompresa nel servizio e in una valutazione di sostenibilità degli stessi mediante i ricavi dalla tariffa applicata alla cittadinanza. Si può ritenere che, nel provvedimento di affidamento diretto del servizio, sussista una motivazione sulla “congruità dell’offerta economica della società” facendo rinvio alle ragioni della scelta per la gestione in house del servizio esposte nella relazione ex art. 34, comma 20, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (Cons. St. sent. 15 dicembre 2020, n. 8028). Ai fini della valutazione sulla congruità dell’offerta, la Magistratura contabile in sede di controllo preventivo di legittimità ha affermato che i valori per valutare la “congruità” dell’offerta economica devono essere «economicamente significativi, attuali e comparabili» (C. conti, sez. contr. leg. sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, del. n. SCCLEG/9/2020/PREV del 23 novembre 2020). La motivazione “aggravata” sul “fallimento del mercato” e sui “benefici per la collettività” in termini economici e qualitativi si traduce nell’evidenziazione di quali sono i 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. In concreto, la motivazione deve dare atto di due condizioni: da un lato, le ragioni che hanno portato all’esclusione del ricorso al mercato (il c.d. “fallimento del mercato”); dall’altro, l’indicazione degli specifici benefici per la collettività connessi all’affidamento in house. L’onere motivazionale sul c.d. fallimento del mercato può essere assolto mediante «un’indagine di mercato rivolta a comparare la proposta della società in house con un benchmark di riferimento, risultante dalle condizioni praticate da altre società in house operanti nel territorio limitrofo» (Cons. Stato, 3 marzo 2020, n. 1564; Cons. St., sent. n. 6460 del 20 ottobre 2020)»

significativamente rubricato ‘Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche’:

“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”.

Pertanto con la disposizione comunitaria si riconosce la libertà alle autorità pubbliche di scegliere le modalità di prestazione dei Servizi Pubblici Locali, stabilendo una posizione di parità tra l’opzione di avvalersi delle proprie risorse e quella di conferire lo svolgimento ad operatori economici esterni, ossia ad avvalersi del mercato.

Non vi è pertanto alcuna posizione ancillare della scelta del soggetto in house rispetto all’altra. Anzi il Consiglio di Stato, nell’indicata ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia dell’Unione europea, evidenzia che l’opzione di ricorrere all’autoproduzione rappresenta un prius logico rispetto a quello di ricorrere al mercato.

E anche un recente intervento della Corte Costituzionale n. 131/2020, ha riconosciuto la funzione attiva e sociale della PA per cui: “...lo stesso diritto dell’Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte

di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)”.

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs. 36/2023, con la codificazione del principio dell' autoproduzione nell'art. 7, testimoniato dall'argomentazione della relazione di accompagnamento dei lavori parlamentari: “... determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l'opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n.50/2016, sulla quale si erano appuntati i dubbi di compatibilità comunitaria di cui all'ordinanza n. 138 del 7 gennaio 2019 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato...”.

Utile è richiamare l'art. 7 nella sua interezza:

“1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di

prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato. 3.L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

4.La cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti volta al perseguimento di obiettivi di interesse comune non rientra nell'ambito di applicazione del codice quando concorrono tutte le seguenti condizioni:

- interviene esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti concedenti, anche con competenze diverse;*
- garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni;*
- determina una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti;*
- le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.”*

Significativamente la relazione parlamentare argomenta come l'art. 7 del Nuovo Codice de Contratti Pubblici sia coordinata con il panorama europeo:

“La disposizione è in linea con quanto previsto in altri Stati membri dell'U.E. Ad esempio, nell'ordinamento francese, l'art. 1 del Code della commande publique sancisce: “Les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique”.

E che ci si trovi di fronte ad un nuovo paradigma è dato dalla considerazione per cui:

”La disposizione si ricollega ai principi della fiducia e del risultato, che orienta la scelta dell’Amministrazione anche nella scelta tra mercato e autoproduzione, così recuperando, in coerenza anche con alcune indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 131/2020) l’ ’amministrazione del fare”, per troppo tempo sacrificata in base a visioni nazionali prive di fondamento unionale, a favore di un’amministrazione che si limita, con l’obbligo di esternalizzazione, a “far fare agli altri”.

E il riferimento alla Sentenza della corte Costituzionale merita di essere citato nella parte in cui osserva:

“Del resto, lo stesso diritto dell’Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell’Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell’Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)”.

Ancora più fondamentale diventa pertanto il richiamo al principio della fiducia (codificato dall’art.2 del Cod. Contratti Pubblici):

“E ancora in coerenza con il principio della fiducia di cui all’art. 2, si è però semplificata la motivazione attraverso la previsione secondo cui, in caso di prestazioni strumentali, l’affidamento in house si intende sufficientemente motivato qualora l’amministrazione dia conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici. In via generale, viene escluso l’obbligo di dimostrare la situazione di “fallimento del mercato” e di esporre le ragioni che giustificano il ricorso all’istituto, mentre rimane la valutazione della congruità economica dell’offerta”.

Quindi la scelta della gestione “interna” alla Pubblica Amministrazione non è più residuale per tutti quei casi in cui il mercato ha fallito, bensì diventa strategicamente paritaria.

Si comprende pertanto la portata quasi rivoluzionaria del nuovo art. 7 del Codice dei Contratti Pubblici: codificazione del potere di autoproduzione da parte della Pubblica Amministrazione, quale momento autonomo e non più ancillare al fallimento del mercato.

Pertanto oggi la prima scelta che viene demandata alle amministrazioni è di optare fra il regime di autoproduzione e quello di esternalizzazione (modelli che appaiono collocati dall’ordinamento dell’UE su un piano di equiordinazione) e, solo se si sia optato per il secondo di tali modelli, incomberà sull’amministrazione l’obbligo di operare nel pieno rispetto dell’ulteriore principio della massima concorrenzialità fra gli operatori di mercato.

Si può pertanto concludere che l’in house providing rappresenta non un’eccezione residuale, ma una normale opzione di base, al pari dell’affidamento a terzi tramite mercato, cioè tramite gara: paradigma, quest’ultimo, che non gode di alcuna pregiudiziale preferenza. Insomma, da parte dell’ordinamento dell’UE gli affidamenti in house (sostanziale forma di autoproduzione) non sembrano posti in una posizione subordinata rispetto agli affidamenti con gara; al contrario, sembrano rappresentare una sorte di prius logico rispetto a qualunque scelta dell’amministrazione

pubblica in tema di autoproduzione o esternalizzazione dei servizi di proprio interesse.

In altri termini, sembra che per l'ordinamento UE da parte di una pubblica amministrazione si possa procedere all'esternalizzazione dell'approvvigionamento di beni, servizi o forniture solo una volta che le vie interne, dell'autoproduzione ovvero dell' internalizzazione, non si dimostrano percorribili o utilmente percorribili. Il che non è altro che la declinazione di elementari esigenze di economia, per cui ci si rivolge all'esterno solo quando non si è ben in grado di provvedere da soli: nessuno, ragionevolmente, si rivolge ad altri quando è in grado di provvedere, e meglio, da solo.

Si evidenzia che al momento non esistono indicazioni per una metodologia di corretta valutazione della congruità. Per quanto di specifico interesse, la giurisprudenza in materia di affidamenti in house si è così espressa:

- per la Corte di giustizia UE (sez. IX, 6 febbraio 2020, da C-89/19 a C-91/19), anche in presenza di un principio di libera amministrazione circa le modalità di svolgimento di un servizio (ossia se in outsourcing oppure direttamente o in house) nulla osta a che uno Stato membro condizioni il ricorso al modello in house “alla dimostrazione dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all’operazione interna”. Vantaggi che vanno espressi in termini di “qualità dei servizi forniti”;
- per la Corte costituzionale (cfr. sentenza 27 maggio 2020, n. 100) occorre sempre dare “specificamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato”;
- quanto alla giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102), in linea generale va condiviso l’orientamento secondo cui: “la motivazione in ordine ad un aspetto possa risolversi anche nella motivazione dell'altro aspetto tutte le volte che i benefici per la collettività siano di per sé tali da giustificare il mancato ricorso al mercato. La motivazione ben può essere unitaria ogni qual volta le ragioni addotte da un lato giustifichino il mancato ricorso al mercato e dall'altro integrino i richiesti benefici per la collettività”. Dunque: “la motivazione sottesa

all'opzione internalizzante può assumere carattere "unitario", siccome idonea a dare conto, ad un tempo, delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività attesi dal modello in house". Ed infatti: "benefici per la collettività" attesi dall'organizzazione in house dello stesso e le "ragioni del mancato ricorso al mercato" (costituiscono) le due facce di una medesima realtà, di cui colgono, rispettivamente, gli elementi "positivi" (inclinanti la valutazione dell'Amministrazione verso l'opzione gestionale di tipo inter-organico) e quelli "negativi" (sub specie di indisponibilità di quei "benefici" attraverso il ricorso al mercato)". Ciò detto: "il sindacato del giudice amministrativo non potrà che svolgersi secondo le coordinate tipiche del potere discrezionale, rifuggendo quindi da una analisi di tipo atomistico e parcellizzato della decisione amministrativa portata alla sua cognizione, ma orientandolo verso una valutazione di complessiva logicità e ragionevolezza del provvedimento impugnato". In questa stessa direzione: "la congruità dell'attività istruttoria posta in essere dall'Amministrazione deve essere valutata caso per caso, non potendo escludersi la possibilità (recte, legittimità) di un *modus procedendi* che non si traduca nell'effettuazione di specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo, laddove sussistano plausibili, dimostrabili e motivate ragioni, insite nell'affidamento del servizio all'organismo in house, per ritenere che l'affidamento mediante gara non garantisca (non, quantomeno, nella stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati".

Secondo il Consiglio di Stato 843/2024 tre sono i fattori che occorre valutare nel percorso motivazionale di cui all'art. 192, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016 (ratione temporis vigente), ossia in occasione della decisione di optare per il regime in house in luogo di quello outsourcing (ricorso al mercato mediante sistema di pubbliche gare) :

- A) le "ragioni del mancato ricorso al mercato" ossia il fallimento del mercato;
- B) i "benefici per la collettività";
- C) la "congruità economica dell'offerta".

L' affidamento in house non riguarda la semplice gestione dell'oggetto sociale ma anche la pianificazione e programmazione in un contesto soggettivo sostanzialmente unico. O meglio: la pianificazione e la programmazione viene garantita in coordinamento dai competenti uffici dell'amministrazione comunale nonché dagli uffici di AM Service che si occupano, per l'appunto, di pianificazione strategica.

Pertanto: mentre il modello outsourcing riguarda la mera gestione (seppure ad ampio raggio di azione), nel modello in house si assiste ad una visione più strategica ed integrata in quanto un unico soggetto (AM Service) programma in stretta integrazione con il Comune e gestisce, per poi correggere e riprogrammare (sempre in coordinamento con il Comune) sulla base delle pregresse esperienze di gestione (c.d. modello PPBs ossia planning, programming and budgeting system).

Tale modello di sviluppo ed azione garantisce un adeguamento continuo anche alle esigenze della collettività.

In altre parole, mentre il global service garantisce unicamente un intervento plurioggetto, il modello concepito dal Comune di Foggia per l'affidamento in house è non solo plurioggetto ma anche pluriattività (ossia gestione esecutiva ad ampio raggio preceduta e seguita da sostanziale copianificazione con gli uffici dell'amministrazione comunale).

Un modello in altre parole maggiormente integrato, in termini di circuito virtuoso, tra fase di pianificazione e programmazione, da un lato, e fase di gestione, dall'altro lato, che nel caso di outsourcing non esisterebbe in quanto in questi casi si registra una netta cesura tra amministrazione comunale (che pianifica e programma) e singoli operatori scelti con gara e deputati alla gestione in senso stretto.

Ora queste fasi (pianificazione e gestione) vengono ad integrarsi garantendo maggiore semplificazione di intervento in caso di revisione degli obiettivi, e ciò sulla base dei più efficienti modelli di controllo direzionale.

Secondo tale modello (c.d. processo di controllo direzionale), infatti, dopo la pianificazione strategica e la programmazione degli obiettivi si innesta la fase di esecuzione e svolgimento delle singole attività. Queste attività vengono poi sottoposte a misurazione (come da previsione contrattuale).

Qui si apre la delicata fase di reporting e valutazione che potrebbe dare distintamente luogo ad azioni correttive sulla gestione in senso stretto oppure ad una revisione della programmazione (o del budget) se non addirittura ad una modificazione delle strategie e della connessa pianificazione “a monte” di tutto il processo.

Il modello appena descritto è stato anche definito con l’acronimo PPBs (planning, programming and budgeting system) ed è alla base dello studio e degli approfondimenti che hanno da sempre riguardato i controlli di efficienza e di efficacia nelle pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle maggiormente orientate verso modelli di organizzazione più flessibili ed aziendalistici ma, pur sempre, senza finalità di reddito.

Tale modello si rivela ampiamente rispettato nel caso di specie, laddove ad un processo di copianificazione tra ente comunale e società in house si accompagna un concreto e strutturato sistema di obiettivi e di indicatori di prestazione, il tutto arricchito dalla presenza di momenti e di moduli paritetici dedicati ad intervenire in modo correttivo e rimodulativo su azioni, obiettivi operativi e strategici nonché su programmi.

E ciò per garantire ovviamente il controllo di efficacia (capacità di realizzare gli obiettivi) e di efficienza (aumento di produttività a parità di risorse oppure mantenimento dello stesso livello di produttività con minori risorse) nonché quello di economicità (sintesi di efficacia e di efficienza ossia capacità di realizzare gli obiettivi prefissati in condizioni di massima efficienza operativa).

Si passa in questo modo da una “gestione per adempimenti”, derivante da un rapporto di natura strettamente contrattuale, ad una più virtuosa “gestione per obiettivi” (management by objectives, MBO), derivante da un rapporto di natura invece interorganica (connaturata al modello in house) e destinata giocoforza ad assicurare più elevati livelli di efficienza ed efficacia operativa. Di qui la costruzione di un modello maggiormente “orientato al risultato”, risultato che diventa una sorta di obbligazione per AM Service (laddove la “gestione per adempimenti” è più assimilabile ad una obbligazione di mezzi).

Dunque non ci si limiterebbe a semplici “poteri di controllo e di intervento più elevati”, trattandosi piuttosto di un livello di controllo e di intervento che è soprattutto efficace e collaborativo, per quanto possibile, ossia prevalentemente diretto a correggere in modo alquanto flessibile l’attività gestionale in funzione della finalità complessiva generale nonché della eventuale rimodulazione degli obiettivi.

Tutte azioni, quelle appena descritte, che con il modello dell’outsourcing non sarebbe altrettanto possibile se non a rischio di elevato contenzioso (per la lamentata modifica delle condizioni contrattuali in essere).

Non si tratterebbe, in altre parole, di un “controllo più pregnante” fine a sé stesso ma, piuttosto, di un efficace controllo direzionale che sviluppa in senso ciclico e continuo fasi di pianificazione, programmazione e gestione delle risorse.

Il rapporto meramente e rigidamente contrattuale viene dunque sostituito da un diverso e più fluido rapporto strettamente organizzativo. Ed infatti, se nel primo caso lo “scostamento dagli adempimenti” stabiliti dal contratto apre una (spesso lunga) fase di contraddittorio tra amministrazione e gestore (contraddittorio che quasi sempre sfocia in contenzioso per via del previsto sistema di penalità), nel secondo caso l’eventuale “scostamento dagli obiettivi” comporta solo l’apertura di una (più breve) fase di confronto collaborativo, tra ente controllante e soggetto in house, onde apportare le eventuali azioni correttive (alle azioni del gestore oppure agli obiettivi stessi), e tanto in funzione del prescritto sistema di premialità (in base al quale il raggiungimento degli obiettivi forma oggetto di specifica retribuzione economica).

Da tanto consegue l’evidente vantaggio, in termini di tempestività, qualità e flessibilità del servizio, che si ottiene nel ridetto passaggio da un rigido sistema di penalità (che spesso dà luogo a lunghissimi contenziosi) ad un più flessibile sistema di premialità (che garantisce interventi più veloci, precisi ed efficaci).

Meccanismo questo che, si ripete, si fonda su un “efficiente sistema organizzativo” e non su un “rigido schema contrattuale”, sì da non poter essere garantito dagli operatori privati che gravitano sul relativo mercato di riferimento ma soltanto attraverso una buona ricostruzione dei rapporti interorganici tra ente controllante e società in house.

Quindi si passa da un regime contrattuale statico costellato di adempimenti ad un regime organizzativo dinamico dove gli obiettivi sono strettamente funzionali al miglioramento della qualità dei servizi stessi. Il sistema per obiettivi (MBO) impone infatti un miglioramento continuo delle performance (è il principio organizzativo del Total Quality Management) attraverso una correzione ed una rimodulazione di tali obiettivi proprio in funzione della qualità, laddove il sistema per adempimenti è fondato sul rigido rispetto delle previsioni pattizie la cui pur doverosa osservanza non garantisce, tuttavia, anche il parallelo miglioramento delle prestazioni già contrattualmente predefinite e dunque del sistema di qualità delle prestazioni nel suo complesso.

Per ultimo si ricorda che il Consiglio di Stato 843/2024 la congruità economica deve dunque essere valutata sia in termini puramente interni all’organismo in house (congruità economica endogena), sia in termini esterni, ossia nei rapporti tra quest’ultimo e l’ente controllante (congruità economica esogena).

III. Onere motivazionale attenuato per i servizi strumentali offerti da AM Service srl

Individuati i criteri ermeneutici, è opportuno ricordare che i servizi oggetto dell’affidamento in regime di house providing ad AM Service siano strumentali all’attività del Comune di Foggia. Infatti quattro dei cinque contratti di servizio, come si vedrà, hanno la caratteristica di non essere l’esercizio di un’attività verso la collettività bensì di supporto e strumentali all’ente-socio. Escludendo il disciplinare relativo al controllo degli impianti termici e il rilascio della certificazione, ove vi è un diretto contatto con

l'utenza, tutti gli altri contratti sono rivolti ad attività e funzioni nell'interesse esclusivo del Socio, ossia del Comune di Foggia.

A tal proposito va osservato come nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023 – che, rinnovando la normativa nazionale di recepimento delle direttive europee del 2014, disciplina, in termini generali, i requisiti e le condizioni che rendono possibile l'autoproduzione quale modalità alternativa al ricorso al mercato – per un verso si stabilisca che l'auto-produzione deve risultare conforme ai principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato, per l'altro non sia stata più riproposta una disposizione del tenore di quella prevista dall'art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50/2016.

Più nello specifico, si può notare come la nuova disciplina contenuta nell'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei Contratti pubblici) riprenda in parte la previsione di cui al comma 3 dell'art. 10, d.l. n. 77/2021, conv. dalla l. n. 108/2021. Quest'ultima disposizione, nell'ipotesi in cui l'amministrazione intenda avvalersi del supporto tecnico-operativo di una società in house – iscritta nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate tenuto dall'ANAC, ex art. 38, d.lgs. n. 50/2016 – ha in particolare semplificato (rispetto a quanto era stabilito dall'art. 192, comma 2 del Codice del 2016) il contenuto della motivazione in ordine alla congruità economica dell'offerta, prevedendo che la stessa debba avere riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, nonché debba dare conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche, che emergano in base ad una comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle centrali di committenza regionali. Deve altresì rilevarsi che all'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 36/2023 si è inteso dare continuità, generalizzandone la portata, alla misura di semplificazione dell'onere motivazionale prevista dal comma 3 dell'art. 10, d.l. n. 77/2021. Anzi, a ben vedere, tale disposizione del Codice dei contratti, per un verso ha graduato l'onere motivazionale. Una lettura

attenta infatti, all'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 36/2023, nell'ambito delle prestazioni oggetto di contratti pubblici distingue quelle che sono qualificabili come "strumentali" da quelle che non sono suscettibili in tale categoria.

Tuttavia, il Codice dei contratti non definisce, neppure in altra disposizione, quali siano le prestazioni "strumentali" e deve peraltro escludersi che tale locuzione possa riferirsi alla categoria dei "servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza", a cui faceva riferimento l'art. 192, comma 2 del Codice dei contratti del 2016, dal momento che non è rinvenibile nel contestonormativo, individuato dall'art. 7, comma 2 d.lgs. n. 36/2023, alcun riferimento alla concorrenza o al mercato con riguardo ai servizi da affidare. Una disposizione di tal fatta, che stabilisce un diverso onere motivazionale, allorquando oggetto di un contratto pubblico sono prestazioni "strumentali", anche se non appare di agevole lettura è probabilmente da interpretarsi sulla base della distinzione tra beni e servizi strumentali e servizi di interesse generale, tracciata, in passato, dall'art. 13, d.lgs. n. 223/2006 e, da ultimo, ripresa dall'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 175/2016.

Pertanto la decisione di autoprodurre beni e servizi "strumentali" risulta riferibile un onere motivazionale meno gravoso, dal momento che l'amministrazione è tenuta semplicemente a dare "conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici". La semplificazione appare soprattutto evidente là dove la disposizione di qua puntualizza che "i vantaggi in termini di economicità" potrebbero essere dimostrati "mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato". Quest'ultima disposizione ha infatti graduato, mediante la previsione di alcuni automatismi che dovrebbero prevenire il contenzioso, la dimostrazione della maggiore economicità degli affidamenti in house, disponendo in

particolare che le amministrazioni o gli enti affidanti sono tenute/i a fare riferimento: i) agli standard di riferimento della Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza; ii) ai parametri ufficiali predisposti da altri enti regionali, nazionali o esteri; iii) in mancanza di quelli indicati subii) e ii), agli standard di mercato rilevabili mediante un'apposita indagine.

E che un onere motivazionale meno gravoso si applichi ai servizi strumentali gestiti in regime di house providing trova riscontro nella recente intervento della Corte dei Conti, sez. Controllo, Lombardia, 55/2023 che ritiene congrua e corretta la relazione illustrativa per cui “il servizio in oggetto si configura innanzitutto come servizio strumentale dell'Ente per il raggiungimento di fini istituzionali legati a forme consensuali di esercizio della potestà amministrativa con altre istituzioni, e non è pertanto classificabile come “servizio a rilevanza economica””, specificando come “l'onere di motivazione aggravato e di istruttoria (...) vi è solo per l'affidamento in house di servizi di rilevanza economica, in quanto “l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di Contratti Pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento” è tra le finalità precipuamente perseguibili mediante la partecipazione delle pubbliche amministrazioni a società cosiddette in house”.

Una considerazione a chiarimento merita, poi, la preliminare catalogazione dei servizi effettuata dall'ANAC nel “Manuale utente - Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali”, pubblicato sul proprio portale, per l'utilizzo delle funzionalità messe a disposizione dalla nuova piattaforma della Trasparenza SPL. A tal proposito, appare difficile classificare come servizi pubblici locali alcuni dei servizi elencati da ANAC, quali ad esempio la riscossione dei tributi o i servizi amministrativi, che sono tipicamente servizi strumentali (come ormai acclarato dalla giurisprudenza: cfr. CDS, Sez. IV 5/03/2008 n. 2008 per la riscossione tributi). In generale, da giurisprudenza consolidata, per il Consiglio di Stato (cfr. CDS, Sezione V, 12/06/2009, n. 3766) sono strumentali tutti quei servizi erogati da società ed enti a supporto di

funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali e che, quindi, sono svolti in favore della pubblica amministrazione, al contrario dei servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente bisogni o esigenze della collettività.

La Corte dei Conti Veneto, nella deliberazione n. 145/2023, ha affermato che “il richiamo contenuto nel comma 2 dell’art. 7 ai principi espressi dagli articoli 1, 2 e 3 dell’articolato normativo, induce il Collegio a ritenere che rimanga fermo l’onere motivazionale di cui si è detto, senza che possa procedersi, anche nel novellato regime, ad un affidamento diretto tout court”. Tuttavia, se è vero che il nuovo Codice degli Appalti ancora richiede al comma 2 del predetto art. 7 un provvedimento motivato, è altresì innegabile che da una attenta lettura della norma si evince che con lo stesso non si deve più rendere conto del radicale fallimento del mercato, essendo sufficiente evidenziare la maggiore convenienza ed i maggiori vantaggi garantiti dall’autoproduzione-in house providing rispetto al ricorso al mercato-outsourcing.

Più precisamente, secondo la nuova disciplina:

- se il servizio va a vantaggio della collettività: nella motivazione si deve rendere conto non solo della maggiore convenienza economica, ma soprattutto della migliore funzionalità per la collettività. In altri termini, occorre evidenziare come gli obiettivi di universalità, socialità e qualità della prestazione siano meglio perseguibili con l’affidamento in house rispetto che con l’affidamento ai privati;
- se il servizio è strumentale all’attività della P.A.: allora la motivazione è ancora più attenuata, poiché è possibile limitarsi a rendere conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici dell’affidamento in house, rispetto ai costi ed ai tempi necessari per rivolgersi alla Consip o alle altre centrali di committenza regionale per ricorrere al mercato ed espletare una gara in concorrenza.

Va, infine, precisato che, in passato, sussisteva un obbligo, da parte di chi volesse rendersi destinatario di affidamenti diretti, di iscrizione presso un registro dell' ANAC, la quale verificava se l'impresa possedesse i requisiti per essere considerata in house (personalità giuridica, controllo analogo ed attività prevalentemente svolta) e, in caso di esito positivo del controllo, la autorizzava ad ottenere affidamenti diretti. In seguito, tale meccanismo è stato sostituito con un altro che rispondeva alla logica della SCIA, per cui l'impresa auto-attestava di possedere i requisiti per essere considerata in house e, da quel momento, avrebbe potuto ottenere gli affidamenti diretti, senza la necessità di un'autorizzazione preventiva, fatto salvo l'eventuale controllo e diniego successivo. Il Nuovo Codice degli Appalti ha abolito il registro ed il potere di controllo dell'ANAC, in ossequio al principio della fiducia, in forza del quale la P.A. presume che chi afferma di godere dei requisiti per essere qualificato come società in house li posseda realmente e, pertanto, può rendersi destinatario di affidamenti diretti.

IV. L'offerta economica di AM Service srl

In data 10.5.2024 Prot. 53406 l'azienda ha presentato un primo preventivo per i servizi offerti, aggiornato in data 25.7.2024 Prot. 91501. Nella determinazione dell'importo offerto per i contratti in scadenza si è tenuto conto dei seguenti dati, desunti dai bilanci degli ultimi anni:

- costo diretto del personale afferente ai servizi contrattualizzati con il Comune di Foggia;
- costo diretto del combustibile utilizzato per l'alimentazione delle centrali termiche degli immobili comunali affidati;
- costo indiretto del personale amministrativo addetto a più servizi;
- costi indiretti generali, necessari per la conduzione e gestione della AM Service S.r.l.

In particolare i costi diretti sono stati imputati ai relativi servizi, mentre i costi indiretti sono stati distribuiti sui vari servizi in proporzione ai rispettivi ricavi sul complessivo valore della produzione a bilancio.

Ogni settore ha quindi un costo relativo al personale ivi impiegato. I costi indiretti relativi al funzionamento dell'azienda, caricati su ogni settore sono relativi alle seguenti voci:

Personale amministrativo	Euro 405000
Direttore Tecnico	Euro 60000
Direttore Generale	Euro 120000

Per i 2 contratti relativi ai servizi manutentivi, sono stati stimati, sempre in base a dati storici, i costi diretti per l'acquisto dei materiali di ricambio e di consumo utilizzati per la manutenzione ordinaria/preventiva e i costi diretti per il mantenimento delle condizioni di sicurezza (ex ISPEL e VV.F.) degli impianti tecnologici degli immobili affidati.

Si è, inoltre, tenuto conto del costo diretto per l'assunzione a tempo pieno ed indeterminato di n. 1 operaio per le attività manutentive (attualmente impiegato con contratto di somministrazione lavoro in scadenza al 30 giugno 2024) e del costo indiretto per l'assunzione di un direttore tecnico aziendale, facente anche funzione di Direttore Esecutivo dei Contratti.

E' stato, infine, considerato l'aumento del costo del personale (circa euro 200.000,00) riconducibile al recente adeguamento del CCNL Terziario, Distribuzione e Servizi.

Si rimarca che le aziende di servizi, quali AM Service, hanno, rispetto a quelle di produzione, una netta preponderanza di costi di struttura dettata dall'essere caratterizzata da un'attività labour intensive e, pertanto, i fattori strutturali hanno una leva fondamentale nella genesi del fattore produttivo lavoro che rappresenta la principale variabile di generazione del valore. Al fine di contemperare le esigenze di economicità, efficacia ed efficienza del servizio, la Società si è proposta di caratterizzare le diverse fasi di attività, identificando, oltre al ruolo di coordinamento attribuito al capo servizio,

ulteriori soggetti ai quali affidare mansioni di responsabilità nel settore di appartenenza.

Tale azione ha consentito di bilanciare e suddividere in modo più razionale sia i livelli decisionali sia quelli di responsabilità, creando un'organizzazione verticale.

I costi così imputati ad ogni servizio sono stati maggiorati per garantire un utile minimo alla società, stimato nel 15% per i contratti di servizi manutentivi e del 10% per i contratti dei servizi di archiviazione e informatici.

Contratto servizi	Importo attuale annuo	Importo offerto per il rinnovo annuo
1. Archiviazione e gestione del patrimonio documentale comunale	140.373,77 €	€ 245.000,00
2. Servizio calore e manutenzione degli impianti tecnologici di Via Gramsci	143.500,00 €	€ 311.000,00
3. Assistenza e manutenzione del sistema informativo automatizzato	941.000 €	€ 1.160.000,00
4. Servizio gestione calore degli edifici comunali	1.978.798,51 €	€ 1.780.000,00
5. Controllo dello stato di manutenzione ed esercizio degli impianti termici ricadenti nel territorio comunale	Importo invariato	

Di seguito si riporta la tabella con indicazione degli importi annuali (iva esclusa) offerti per il rinnovo dei contratti in scadenza, nonché degli importi attuali:

Gli importi dei contratti di manutenzione non tengono conto dei costi per le manutenzioni straordinarie che si dovessero rendere eventualmente necessarie per la sostituzione di componenti impiantistici vetusti/obsolescenti o per interventi di efficientamento energetico. Per quanto riguarda il servizio calore dovrà essere confermata la clausola di revisione/aggiornamento del prezzo contrattuale in funzione della variazione (in aumento o in diminuzione) del costo medio annuale di acquisto del combustibile. Tutti i contratti di servizio dovranno infine prevedere una clausola di adeguamento dell'importo contrattuale in funzione della variazione del costo del personale, con riferimento ad un eventuale adeguamento del CCNL Gas/Acqua.

V. Analisi e motivazione dell'affidamento in house ad AM Service tramite contratti di servizio

Sempre nell'ottica di una interpretazione sistematica dell'articolo 14 del D.lgs. 201 / 2022 con le altre disposizioni contenute nell'omonimo D.lgs., in questa sezione, si espone un'analisi del contratto di servizio per verificare la conformità di quest'ultimo ai seguenti contenuti "minimi" previsti dal, già ricordato, art. 24 del TUSPL:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio individuato nella forma dell'house providing con un organo amministrativo collegiale, ossia un consiglio di amministrazione,
- b) con riferimento alla durata del contratto di servizio in esame si preannuncia che lo stesso avrà una durata di anni cinque. Si tratta di un periodo in linea con le previsioni dell'art. 19 del TUSPL che appare sufficiente sia per la fissazione di obiettivi economici di efficientamento sia per la definizione di standard qualitativi e dei relativi obiettivi di miglioramento.
- c) la previsione di obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi, nonché l'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione attraverso una puntuale applicazione del

Controllo Analogo. Si ricorda infatti che il Comune di Foggia con deliberazione di Consiglio Comunale n. 135 del 16.04.2013 ha approvato il regolamento del sistema dei controlli interni ex art. 147, comma 4, D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.; con deliberazione di G.C. n. 50 del 15.04.2015, sono state adottate le misure organizzative in materia di controllo delle società partecipate dell'Ente che definiscono l'organizzazione dei controlli sulle società partecipate cui il Comune di Foggia partecipa direttamente o indirettamente, in modo totale o parziale, che siano affidatarie di servizi pubblici locali o di servizi strumentali; per ultimo è stato approvato il "Regolamento sulle modalità di esercizio del "Controllo Analogo" sulle Società Partecipate del Comune di Foggia con Deliberazione della Commissione Straordinaria con i poteri del Consiglio comunale n. 101 del 17.11.2022, ad integrazione del Capo VII del Regolamento sui controlli interni e delle misure organizzative adottate con la D.G.C. n. 50/2015. I regolamenti si indicati comportano:

- Controllo dei documenti di programmazione (Budget, Piani industriali) e rendicontazione (bilancio d'esercizio, bilanci sociali) di AM Service – per l'esame dei principali indicatori contabili;
 - Monitoraggio degli indicatori extra-contabili (standards qualitativi e tecnici), previsti dai contratti di servizio e/o dalle carte dei servizi, trasmessi periodicamente dalle società partecipate;
 - Partecipazione ai tavoli tecnici richiesti dal Comune di Foggia per la predisposizione, modifica e/o integrazione dei contratti di servizio con le società ed enti partecipati;
 - e) ulteriori attività previste dallo Statuto Societario di AM Service.
- d) gli obblighi di servizio pubblico. Il controllo e la vigilanza interesseranno poi, nel concreto, non solo i conti annuali della società in house, ma anche l'esattezza, la regolarità, l'economicità, la redditività e la razionalità dell'amministrazione corrente (con questa finalità, tra l'altro, il Comune di Foggia è autorizzato ad effettuare ispezioni e visite ai locali ed agli impianti di AM Service);

- e) le condizioni economiche del rapporto, incluse le modalità di determinazione delle eventuali compensazioni economiche a copertura degli obblighi di servizio pubblico e di verifica dell'assenza di sovracompensazioni;
- f) gli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità;
- g) gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'ente affidante, o di altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni, con riferimento agli obiettivi di efficacia ed efficienza, ai risultati economici e gestionali e al raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi. Operativamente le attività di cui sopra si concretizzano nelle seguenti operazioni: 1) l'organo amministrativo trasmette al Comune, entro il 31 dicembre di ogni anno o nel termine precedente fissato dai contratti di servizio, il business plan per l'esercizio successivo e l'eventuale piano industriale pluriennale contenente gli obiettivi di massima sulle attività e sulla situazione patrimoniale e finanziaria, nonché i dati inerenti le spese di personale, di consulenza, gli oneri inerenti l'accensione di mutui o altre forme di garanzia e gli investimenti che non siano effettuati su specifica richiesta del Comune; 2) qualora ritenga necessario valutare se il business plan sia in linea con gli obiettivi prefissati e già resi noti dall'amministrazione, il Socio Comune esercita i poteri di legge e di Statuto, chiedendo la convocazione dell'Assemblea a tal fine; 3) l'organo amministrativo trasmette al socio (Comune di Foggia) periodicamente una relazione sull'andamento della situazione economico finanziaria e dell'eventuale variazione del piano industriale. Il CDA invia al socio Comune il preconsuntivo dell'esercizio in chiusura o la dichiarazione attestante il risultato di esercizio con esplicitazione, in caso di perdita, delle motivazioni che ne stanno alla base. Il rappresentante legale di AM Service, invia al socio Comune contestualmente alla convocazione dell'Assemblea, la documentazione completa inerente i punti all'ordine del giorno in discussione. L'organo

amministrativo illustra l'attuazione degli obiettivi indicati nel business plan e nell'eventuale piano industriale con apposita relazione da depositarsi entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio d'esercizio, o in occasione della redazione della sezione della relazione sulla gestione prevista nell'art. 2428 c.c.; L'organo amministrativo di cui sopra trasmette all'Ufficio Società Partecipate i reports periodici sullo stato di attuazione del contratto di servizio;

- h) la previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto;
- i) l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento;
- j) le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti;
- k) le garanzie finanziarie e assicurative; il Comune ha stabilito di non richiedere garanzie finanziarie ad AM Services, ritenendole un aggravio economico senza utilità, trattandosi di un'Azienda di cui il Comune è socio e che è soggetto a Controllo analogo;
- l) la disciplina del recesso e delle conseguenze derivanti da ogni ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento, nonché i criteri per la determinazione degli indennizzi.

CONTRATTO ARCHIVIAZIONE E GESTIONE DEL PATRIMONIO DOCUMENTALE COMUNALE

La Società dovrà fornire un servizio di Archiviazione e Gestione del patrimonio documentale comunale. L'Archivio Storico del Comune di Foggia è costituito da documentazione prodotta o comunque acquisita dall'Ente durante l'espletamento della propria attività istituzionale e nell'esercizio delle proprie competenze dal 1796 al 1976. Consta di 3669 registri e 4288 buste. Il carteggio generale è suddiviso in categorie e classi secondo l'ordine originario. Bisogna però tenere conto della presenza di due differenti strutture classificatorie: la prima risalente alla fine del secolo XIX; la seconda, successiva al periodo menzionato, caratterizzata da alcune modifiche apportate durante l'inventariazione e definite, rispettivamente, in 'Titolario A' e 'Titolario B'. Le categorie sono:

- 1) Amministrazione
- 2) Opere pie e beneficenza
- 3) Polizia UrbanaeRurale
- 4) Sanità-Igiene
- 5) Finanza
- 6) Governo
- 7) Grazia- Giustizia – Culto
- 8) Leva e Truppa

- 9) Istruzione Pubblica
- 10) Lavori Pubblici
- 11) Agricoltura-Industria-Commercio-Annone e Mercantile
- 12) Stato-Civile-Anagrafe-Censimento-Statistica
- 13) Esteri
- 14) Oggetti diversi
- 15) Pubblica Sicurezza

Il personale AM Service, che ha curato negli anni l'impianto dell'Archivio e la catalogazione informatica del contenuto, gestisce attualmente il flusso continuo di documenti in entrata e le ricerche e messa a disposizione degli stessi agli uffici, istituzioni e privati che ne necessitano, oltre a garantire l'apertura al pubblico per la fruizione.

La Società dovrà provvedere al riordino della documentazione dell'archivio di deposito ubicato nei seminterrati di Palazzo di Città, nonché della documentazione depositata nell'archivio della sede di Via Gramsci, alla catalogazione, schedatura dei vari carteggi ed inserimento nell'applicativo Sesamo delle relative schede.

Dovrà provvedere, altresì, al ritiro ed archiviazione di documenti presso i vari servizi comunali, inerenti a procedimenti amministrativi conclusi.

Ove richiesto e con mezzi che saranno forniti dal Comune, procederà all'archiviazione ottica dei documenti, secondo le direttive ed indicazioni del Dirigente del Servizio Giunta Comunale, Archivio- Protocollo.

Oltre a quanto indicato al precedente punto, la Società è tenuta all'apertura e gestione dell'archivio storico avente sede in Foggia alla Via Telesforo n. 33 o eventuali altre sedi, secondo le direttive ed indicazioni del Dirigente del Servizio, affinché sia consultabile per necessità d'ufficio ovvero per esigenze di studio, ricerche, ecc. da parte di cittadini che vi abbiano interesse.

La Società si obbliga a rispettare tutte le indicazioni relative all'esecuzione contrattuale che dovessero essere impartite dal Comune e per esso dal dirigente del Servizio Segreteria Giunta Comunale, Archivio Protocollo, nonché a dare immediata comunicazione al Comune di ogni circostanza che abbia influenza nell'esecuzione del contratto. Il Comune si impegna a sostenere e favorire la Società anche attraverso l'adozione tempestiva dei provvedimenti e la puntuale cura degli adempimenti ricompresi nelle

proprie competenze istituzionali, nonché attraverso il puntuale e tempestivo svolgimento delle pratiche amministrative inerenti a servizi e/o attività di sua competenza.

Durata Contratto	5 anni
Importo annuo	245000
Importo Totale	1425000

Il corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità è oggetto di verifica:

- 1.) nell'ambito dei meccanismi previsti per il controllo analogo;
- 2.) nell'ambito della ricognizione periodica sui servizi pubblici locali;
- 3.) nell'ambito della verifica del rispetto del contratto di servizio.

Con preventivo del 24.7.2024 l'azienda ha dettagliato i costi dell'offerta:

Attività	Costo
6 risorse	190000
Quota parte amministrativi	16000
Quota parte DT	2400
Quota parte DG	4800
Cancelleria	10000
Utile AM Service	21600
Totale	245000

Si evidenzia che stante la particolarità del servizio strumentale non si trovi sulle piattaforme telematiche un servizio omogeneo e sovrapponibile a quello offerto da AM Service.

Tramite ricerca⁵ si segnala un affidamento consistente nella gestione dell'archivio storico e di deposito del Comune di Mirandola, conservato presso i locali del nuovo archivio comunale sito in via XXI luglio n. 2A della città emiliana. Le prestazioni , includono l'attività di presa in carico e restituzione finale dell'archivio, l'archiviazione, la consultazione e lo scarto di carteggio oltre che l'apertura al pubblico del servizio. L'affidamento avrà durata dal 02/05/2023 al 01/05/2026. L'importo complessivo posto a base di gara per l'intera durata contrattuale prevista è pari ad €. 91.500,00. Abitanti Mirandola (2021): 23661.

Considerato che la città di Foggia ha un numero di abitanti pari a 151200 (2017), cioè 7 volte superiore a quello della città emiliana, applicando il valore del bando della procedura ad evidenza pubblica a una popolazione pari a quella foggiana, emerge la coerenza con l'offerta del di AM Service.

Ulteriore procedura da cui si evidenzia la congruità dell'offerta economica di AM Service è la PROCEDURA APERTA, GESTITA TRAMITE PROCEDURA TELEMATICA, PER L'AFFIDAMENTO IN OUTSOURCING DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELL'ARCHIVIO DI DEPOSITO DEL COMUNE DELL'AQUILA - CPV 92512000-3. Comune dell'Aquila. 2016. Valore 426995 Euro per il periodo 2016-2019. Abitanti L'Aquila (2017): 75000⁶.

Considerato che la città di Foggia ha un numero di abitanti doppio rispetto alla città abruzzese è evidente che l'offerta economica sia coerente e conveniente economicamente rispetto agli standard di mercato.

⁵ <https://www.comune.mirandola.mo.it/amministrazione/documenti-e-dati/documenti-albo-pretorio/bandi-dellente/bandi-di-gara/gestione-degli-archivi-storico-e-di-deposito-del-comune-di-mirandola>

⁶ https://trasparenza.comune.laquila.it/archivio11_bandi-di-gara_0_201296_787_1.html

**CONTRATTO DI FORNITURA SERVIZI INFORMATICI E
TELEMATICI PER TUTTE LE STRUTTURE E GLI UFFICI
COMUNALI**

L'efficienza della Pubblica Amministrazione passa dalla digitalizzazione, considerato che, sovente, il personale degli Enti non dispone di competenze per la pianificazione strategica e l'implementazione operativa della digitalizzazione. Oltre al tema delle competenze e delle capacità progettuali, condizioni imprescindibili per una corretta transizione al digitale va rilevata anche la criticità dei necessari investimenti strutturali, legati alla disponibilità di connettività, dell'hardware e del software adeguati a supportare il cambiamento. La transizione al digitale dei processi documentali interni ed esterni permette alla pubblica amministrazione di superare gli annosi problemi organizzativi e gestionali che l'affliggono: lentezza, mancanza di monitoraggio dell'avanzamento delle pratiche, difficoltà a condividere i dati per l'assenza di sistemi interoperabili, eccesso di burocrazia sono tutti fronti critici che si ripercuotono sul cittadino, il quale in questa situazione trova difficile non solo accedere ai servizi pubblici in modo corretto, ma anche veder concluso l'iter di recepimento e approvazione di richieste e istanze avanzate.

In una logica di sviluppo territoriale che va oltre la mera erogazione di servizi pubblici è necessario considerare anche come lo sforzo per la

transizione al digitale del settore pubblico possa essere pienamente a servizio delle comunità locali al fine di moltiplicare le esternalità positive legate alla digitalizzazione.

Con oltre 191 miliardi di euro l'Italia è il principale beneficiario dei fondi del Next generation Eu; di queste risorse 48,1 miliardi sono assegnati alla digitalizzazione. In valori assoluti l'Italia è prima per investimenti in entrambi questi settori. Il tema della transizione digitale assorbe circa il 27% delle risorse del PNRR.

Per la digitalizzazione della PA sono stati stanziati 6,74 miliardi che verranno investiti in due direzioni: da un lato si agirà sugli aspetti di "infrastruttura digitale", spingendo la migrazione al Cloud delle amministrazioni, accelerando l'interoperabilità tra gli enti pubblici, snellendo le procedure secondo il principio "once only" (secondo il quale le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere a cittadini ed imprese informazioni già fornite in precedenza) e rafforzando la Cybersecurity; dall'altro lato, si punterà ad estendere i servizi ai cittadini, migliorandone l'accessibilità e adeguando i processi prioritari delle amministrazioni centrali agli standard europei.

Il servizio di assistenza e manutenzione del sistema informatico automatizzato comunale, è stato affidato alla AM Service S.r.l, società strumentale del Comune di Foggia, con contratto del 18 gennaio 2012 avente durata quinquennale prorogato, con Delibera di Giunta Comunale n. 118 del 30 dicembre 2013, al 31 dicembre 2018.

Alla luce di quanto prevede l'art. 4 del D. Lgs. n. 175/2016, le amministrazioni pubbliche possono direttamente acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento di specifiche attività, fra le quali vi è l'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o agli enti partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento. Con delibera di Giunta Comunale n 182 del 14.12.2018, si è autorizzata la prosecuzione dell'affidamento in esclusiva del Servizio Informatico Comunale con la società AM Service srl.

La Società dovrà svolgere una serie di compiti sia indipendentemente dalle richieste di intervento di questa Amministrazione, in modo da garantire sempre l'ottimale funzionamento del sistema informatico, sia su esplicita richiesta di intervento da parte del Servizio Informatico Comunale che sarà l'unico Ufficio di interfaccia tra la Società e gli Uffici dell'Amministrazione Comunale.

I compiti periodici indipendenti dalle richieste di intervento sono, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- salvataggio giornaliero dei backup su apposito server esclusivamente utilizzato per tale funzione;
- trasferimento settimanale dei backup nella cassaforte ignifuga dislocata presso gli Uffici del Servizio Informatico, ai fini di una protezione per casi di disaster recovery;
- verifica giornaliera del funzionamento del job di back up degli archivi di dati;
- verifica della corretta scrittura su supporto magnetico prima del trasferimento settimanale presso gli Uffici del Servizio, procedendo ad una lettura ciclica degli stessi;
- monitoraggio e verifica degli accessi ad internet al fine di identificare eventuali usi non corretti di Internet e prendere le dovute contro misure indicate dal Servizio Informatico;
- assistenza, manutenzione e aggiornamento periodico (quando sono rilasciate nuove release stabili) dei software utilizzati per la gestione del workflow documentale in uso al Comune di Foggia;
- aggiornamento, monitoraggio dei servizi in esecuzione e risoluzione di problemi inerenti l'efficienza dei sistemi operativi server;
- monitoraggio, gestione e attuazione delle politiche di sicurezza del software antivirus enterprise;
- riprese, digitalizzazione, archiviazione e pubblicazione sul sito istituzionale dei Consigli Comunali (sono escluse riprese di diversa natura, che potranno essere considerate prestazioni straordinarie retribuite, trattabile nella circostanza dagli interessati con la Società);

- assistenza e presidio al processo di emissione del rilascio delle carte d'identità, sia elettronica che cartacea;
- monitoraggio ed assistenza dei web server, dei relativi servizi backup di tutte le procedure web da effettuarsi nelle stesse modalità di cui ai punti precedenti;
- assistenza del sito istituzionale e redazione dei contenuti secondo indicazioni del responsabile della pubblicazione ai sensi dell'Art. 4 della Direttiva 8/2009 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione;

La Società dovrà, inoltre, assicurare e garantire gli interventi su richiesta del Servizio Informatico Comunale, per ovviare a qualsiasi causa che impedisca il normale e regolare funzionamento del sistema informatico. Il servizio di manutenzione non comprende la correzione del malfunzionamento dovuto ad utilizzo improprio del software da parte del personale del committente, o a dolo e colpa grave e a interventi tecnici di personale diverso.

A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, si riportano una serie di possibili cause che possono generare tali richieste da parte del Servizio Informatico:

- problemi di mal funzionamento di qualsiasi apparato hardware utilizzato da questa Amministrazione nel suo sistema informatico;
- necessità di installazione di nuovi apparati hardware e/o nuovi programmi software;
- necessità di aggiornamento dei software applicativi utilizzati da questa Amministrazione per l'espletamento dei propri compiti istituzionali;
- problemi di mal funzionamento dei software applicativi utilizzati da questa Amministrazione per l'espletamento dei propri compiti istituzionali;
- problemi legati alla presenza di virus, worm, spyware su apparati PC client:

- problemi di mal funzionamento della connessione ad Internet sui PC client che non dipendono dall'erogatore della connettività pubblica;
- custodia degli archivi fisici

Ai sensi del Regolamento UE 2016/679, in ottemperanza alle disposizioni per l'attuazione delle misure minime di sicurezza richieste, la Società in virtù delle proprie conoscenze e competenze in materia dovrà svolgere una serie di compiti ben determinati tra cui:

- verificare la rispondenza del sistema informatico comunale rispetto alle indicazioni del Comune di Foggia ed alle norme emanate dal Garante della Privacy;
- provvedere ad attivare un efficace sistema giornaliero di copia degli archivi fisici di dati;
- gestire i codici di autenticazione (user-id e password) dei server e dell'accesso a qualsivoglia procedura in base alle disposizioni del Titolare del trattamento dei dati;
- predisporre e aggiornare, in collaborazione con il Titolare o i Responsabili del trattamento dei dati, nonché il D.P.O., il sistema di sicurezza;
- sovrintendere alle attività di salvaguardia degli archivi mediante accurato controllo dell'accesso ai locali ove sono custoditi i dati e gli elaboratori contenenti gli archivi di questa Amministrazione.

Il contratto di servizio è altresì finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di servizio dati con Deliberazione n. 54 del 11/05/2023 della Commissione Straordinaria avente ad oggetto : Obiettivi di Gestione delle Società Partecipate ed Enti - Art. 147-quater del D.Lgs. 267/2000 e art. 19, commi 5- 7 del D.Lgs. 175/2016, ossia, avviare un processo di integrale riordino dei database presenti nel sistema informatico dell'Ente. Ciò anche per favorire eventuali processi in essere e/o da avviarsi diretti a raggiungere una piena condivisione ed implementazione dei predetti archivi informatici.

In particolare le azioni dovranno essere volte a:

- Contratto Assistenza Hardware e Software del sistema automatizzato comunale – Reg. n. 80 del 29.04.2019. Avviare un processo di integrale riordino dei database presenti nel sistema informatico dell’Ente. Ciò anche per favorire eventuali processi in essere e/o da avviarsi diretti a raggiungere una piena condivisione ed implementazione dei predetti archivi informatici;
- Contratto Assistenza Hardware e Software del sistema automatizzato comunale – Reg. n. 80 del 29.04.2019. Avviare, di concerto con le varie articolazioni dell’Ente, un processo diretto alla digitalizzazione dei principali documenti cartacei presenti negli archivi comunali - Contratto Servizio di sistemazione e gestione del patrimonio documentale comunale – Rep. n. 10827 del 14.01.2019.

Durata Contratto	5 anni
Importo annuo	1160000
Importo Totale	5800000

L’alto contenuto specialistico del contratto in oggetto non trova convenzioni paragonabili su Consip anche alla luce dell’esperienza cumulata negli anni nelle seguenti attività, come descritto nel sito aziendale (http://www.amservicefoggia.it/main/index.php?option=com_content&view=article&id=39:informatica&catid=2:non-categorizzato&Itemid=140):

- Gestione di attività informatiche e telematiche;
- Progettazione, realizzazione e gestione di soluzioni informatiche e per l’e-government;
- Prestazioni informatiche per la Firma Digitale, la posta certificata e la garanzia di accesso ai vari canali per l’utenza;
- Consulenza ed assistenza in materia informatica, gestione di reti e sistemi, elaborazione di programmi;

- Gestione informatica delle banche dati, fatturazione di consumi energetici, gestione informatica di sistemi informativi territoriali, attività di sportello al pubblico;
- Istruzione, formazione ed aggiornamento del personale nei settori di competenza;
- Attività di centro di elaborazione dati per la creazione e la gestione di banche dati, pubbliche e private attinenti a servizi pubblici;
- Gestione di sistemi informativi territoriali cartografici e delle relative attività di rilievo, costituzione di banche dati, elaborazioni e prestazioni di servizi a soggetti pubblici e privati dei derivanti di informazione, accertamento, supporto all'esazione di diritti e tributi.

Inoltre AM Service garantisce il rispetto dei tempi previsti e la presenza di personale sufficiente all'erogazione del servizio nei seguenti orari; dal lunedì al venerdì dalle ore 8,30 alle ore 14,00; il martedì e il giovedì dalle ore 15,30 alle ore 18,30. Manleva e garantisce il Comune di Foggia da qualsiasi pretesa di terzi connessa o comunque derivante dallo svolgimento di qualsiasi attività inerente i servizi oggetto del presente contratto. Il potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati sarà esercitato esclusivamente dalla Società.

Si conviene fra le Parti che la titolarità, a titolo di proprietà o a qualsiasi altro titolo giuridico, che assicuri la disponibilità dei relativi beni ed utilità dell'infrastruttura informatica comunale, per intero ed in ogni sua componente, comprensiva della Piattaforma telematica integrata comunale e di ogni altra struttura, impianto ed apparecchiatura, ivi inclusa ogni successiva addizione, variazione o sostituzione apportatavi dalla Società in esecuzione dei sopra specificati obblighi di costante aggiornamento ed adeguamento o upgrading tecnico, appartiene soltanto al Comune di Foggia con esclusione assoluta di qualsivoglia diritto o pretesa altrui e, in particolare, della Società, i prodotti software già posseduti dal Comune di Foggia ed eventualmente ideati e realizzati dalla Società nel quadro delle attività oggetto del presente Contratto, si intendono di esclusiva titolarità del Comune di Foggia. Il Comune di Foggia non assume alcuna

responsabilità per le violazioni di altrui diritti di autore o di privativa industriale poste in essere dalla Società. La Società si obbliga a garantire e tenere indenne il Comune di Foggia da tutte le rivendicazioni e pretese altrui di qualsiasi genere, nonché da tutti i costi, spese e responsabilità a ciò relative, conseguenti a qualsivoglia lamentata violazione di diritti d'autore, diritti di brevetto, diritti su marchi industriali e/o commerciali e di ogni altro diritto di privativa industriale, italiano o straniero.

Nell'espletamento del servizio, la Società si impegna ad ottemperare a tutti gli obblighi verso il personale utilizzato, derivanti da disposizioni legislative e regolamentari vigenti, da disposizioni contrattuali in materia di lavoro e di assicurazioni sociali e previdenza, assumendo a proprio carico tutti gli oneri relativi. La Società è tenuta, pertanto, ad applicare nei confronti dei propri dipendenti che sono impiegati nelle prestazioni oggetto dell'affidamento, condizioni normativa e retributive non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro applicabili alla categoria e nella località in cui si svolgono le prestazioni, nonché le condizioni risultanti da successive modifiche ed integrazione e, in genere, da ogni contratto collettivo successivamente stipulato per la categoria, applicabile nella località.

Il Comune di Foggia si impegna a:

- garantire la massima collaborazione da parte di tutti i servizi dell'Amministrazione Comunale;
- consentire la più efficiente e rapida messa a regime del servizio;
- assicurare la disponibilità di tutti i servizi interni ed esterni relativi alle connessioni, alle porte di accesso, alle schede di interfaccia e alle configurazioni dei sistemi di rete;
- garantire la interlocuzione unica del coordinamento del Servizio ai fini dell'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione previste dall'art.17 del D.lgs. n. 82 del 07/03/2005 - come modificato dalla Legge 235/2010;
- assicurare la necessaria fornitura hardware e software finalizzata all'attuazione dei processi richiesti alla Società.

Il servizio professionale offerto da AM Service non è reperibile sul mercato in quanto trattasi di servizi di carattere informatico con una loro specificità

di progetto tali da considerarsi come servizi integrati e funzionali in modo sartoriale ed in tal modo garantiscono anche alti livelli qualitativi coniugati ad una forte presenza e disponibilità.

La caratteristica del servizio offerto da AM Service è essenziale perché garantisce un supporto amministrativo anche per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

Infatti la funzione consultiva del Consiglio di Stato (Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, nell'Adunanza di Sezione del 28 settembre 2021, n. 1614) ha evidenziato chiaramente come l'istituto dell'in house providing sia al centro dell'attenzione del Governo e del Parlamento, in relazione (in particolare, ma non solo) alle esigenze di semplificazione e di rafforzamento della capacity building degli apparati amministrativi chiamati ad uno sforzo particolare in termini di efficienza ed efficacia per l'attuazione del PNRR e di tutte le relative ed urgenti opere pubbliche, con la conseguente evidente valorizzazione del principio di "riduzione dei tempi". Così, nella recente disciplina di cui al decreto "governance PNRR" si riscontrerebbe un ampliamento dell'area applicativa del ricorso all'in house providing, autorizzando le amministrazioni interessate, al fine di «sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal PNRR e dai cicli di programmazione nazionale e dell'Unione europea 2014-2020 e 2021-2027, ad avvalersi, mediante apposite convenzioni, del supporto tecnico-operativo di società in house». L'elemento fondamentale dell'art. 10, comma 3, D.L. n. 77/2021, risiede nell'aver fatto assumere centralità al fattore temporale, elevato, di fatto, a principale elemento di cui dare conto, in sede di motivazione, per ricorrere all'in house; ne discende pertanto un netto alleggerimento dell'onere istruttorio e motivazionale a carico delle amministrazioni e una conseguente maggiore semplicità nell'affidare lo svolgimento delle funzioni di sostegno tecnico-operativo, per l'attuazione del

Piano, fuori dalla logica concorrenziale. A tal proposito si segnala che il Comune di Foggia ha in corso i seguenti progetti del PNRR per cui l'attività di AM Service è essenziale:

Nome intervento	Territorio	Importo complessivo	CUP
RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI E PREVENZIONE DEL FENOMENTO DEI BURN OUT TRA GLI OPERATORI* CORSO GARIBALDI N.58*RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI E PREVENZIONE DEL FENOMENTO DEI BURN OUT TRA GLI	2 comuni	209.1 Mila €	B44H22000280006
VIA D'ADDEDDA VIA FINI (INNESTO VIA D'ADDUO) - PARCO PANTANELLA/PARCO BIAGINI (INNESTO VIALE EUROPA) - VIALE GENTILE - VIA ALMIRANTE (PRIMO LOTTO) - VIA PARINI - VIALE VIRGILIO (INCROCIO VIA MACHIAVELLI)*STRADE COMUNALI*LAVORI DI REALIZZAZIONE DI CICLOVIA URBANA: VIA	Foggia	2.2 Mln €	B71B22001360001
VIA LUCERA - VIA ALTAMURA - VIALE GIOTTO*STRADE CITTADINE*LAVORI DI REALIZZAZIONE DI CICLOVIA URBANA: VIA LUCERA (INNESTO ORBITALE) - VIA ALTAMURA - VIALE GIOTTO (INCROCIO VIA	Foggia	1.2 Mln €	B71B22001380001
VIALE KENNEDY - VIA GRAMSCI - VIA SMALDONE*STRADE CITTADINE*LAVORI DI REALIZZAZIONE DI CICLOVIA URBANA: VIALE KENNEDY - VIA GRAMSCI - VIA	Foggia	1.3 Mln €	B71B22001390001
VIA NATOLA - VIA TELESFORO - VIA MARTIRI DI VIA FANI - VIA NAPOLI*STRADE CITTADINE*LAVORI DI REALIZZAZIONE DI CICLOVIA URBANA: VIA NATOLA - VIA TELESFORO - VIA MARTIRI DI VIA FANI - VIA NAPOLI (DA INCROCIO VIA TELEFONO A	Foggia	626.9 Mila €	B71B22001400001
VIA ALMIRANTE*VIA ALMIRANTE*LAVORI DI REALIZZAZIONE DI CICLOVIA URBANA: VIA ALMIRANTE (SECONDO LOTTO)Infrastrutture	Foggia	56.2 Mila €	B71B22001410001
VIALE MICHELANGELO*VIALE MICHELANGELO*LAVORI DI REALIZZAZIONE DI CICLOVIA URBANA: VIALE MICHELANGELO	Foggia	712.4 Mila €	B71B22001370001
MIGRAZIONE AL CLOUD DEI SERVIZI DIGITALI DELL'AMMINISTRAZIONE*TERRITORIO COMUNALE*04 SERVIZI DA	Foggia	773.3 Mila €	B71C22000710006
APPLICAZIONE APP IO*TERRITORIO NAZIONALE*ATTIVAZIONE SERVIZI	Foggia	38.5 Mila €	B71F22001800001
PIATTAFORMA PAGOPA*TERRITORIO NAZIONALE*ATTIVAZIONE SERVIZI	Foggia	129.1 Mila €	B71F22001970006
ESTENSIONE DELL'UTILIZZO DELLE PIATTAFORME NAZIONALI DI IDENTITÀ DIGITALE*TERRITORIO NAZIONALE*INTEGRAZIONE DI SPID E	Foggia	14 Mila €	B71F22001790001

Nome intervento	Territorio	Importo complessivo	CUP
REALIZZAZIONE CICLOVIA URBANA (VIALE GIOTTO - PIAZZA ALDO MORO - VIA FUIANI - PIAZZA AQUILINO) E POSIZIONAMENTO DI DUE CICLOSTAZIONI IN AREE LIMITROFE A SEDI UNIVERSITARIE CITTADINE*VIALE GIOTTO - PIAZZA ALDO MORO - VIA FUIANI - PIAZZA AQUILINO*REALIZZAZIONE DI	Foggia	786.5 Mila €	B71B210081000 01
ISTITUTO BOVIO VIALE COLOMBO INTERVENTO DI RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE. AVVISO PUBBLICO PER LA FORMAZIONE DEL PIANO REGIONALE TRIENNALE DI EDILIZIA SCOLASTICA 2018/2020 E DEI RELATIVI PIANI ANNUALI AGGIORNAMENTO 2019 - VIA	Foggia	6.8 Mln €	B73D200052000 05
LAVORI DI RISTRUTTURAZIONE E AMMODERNAMENTO DELLO STADIO COMUNALE PINO ZACCHERIA *VIA GIOBERTI*LAVORI DI RISTRUTTURAZIONE E AMMODERNAMENTO DELLO STADIO COMUNALE PINO ZACCHERIA*VIA	Foggia	2.8 Mln €	B78I2100100000 1
RECUPERO E RIFUNZIONALIZZAZIONE DI EX AREA PRODUTTIVA DI PROPRIETÀ COMUNALE IN LOCALITÀ QUADRONE DELLE VIGNE PER REALIZZAZIONE CANILE RIFUGIO CANILE SANITARIO*LOCALITÀ QUADRONE DELLE VIGNE*RECUPERO E RIFUNZIONALIZZAZIONE DI EX AREA	Foggia	2.5 Mln €	B71B210022000 01
INTERVENTO DI RIGENERAZIONE DEL MERCATO DEI FIORI SITO IN VIA SPREACENERE E DELLE AREE PERTINENTI*VIA SPREACENERE*INTERVENTO DI RIGENERAZIONE DEL MERCATO DEI FIORI SITO IN VIA SPREACENERE E DELLE	Foggia	990 Mila €	B73D210026500 01
PROGETTO INTEGRATO DI RIGENERAZIONE URBANA DEL RIONE MARTUCCI ATTRAVERSO INTERVENTI DI MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DEL DECORO URBANO DI PROMOZIONE DELLA PRATICA SPORTIVA DI SVILUPPO DI SERVIZI CULTURALI E SOCIALI*RIONE MARTUCCI*INTERVENTO INTEGRATO	Foggia	6.2 Mln €	B73D210026600 01
LAVORI DI RECUPERO E RIFUNZIONALIZZAZIONE IMMOBILE EX CIRCOSCRIZIONE CEP SITO IN PIAZZA GIOVANNI XXIII*PIAZZA GIOVANNI XXIII*LAVORI DI RECUPERO E RIFUNZIONALIZZAZIONE IMMOBILE EX CIRCOSCRIZIONE CEP SITO IN PIAZZA	Foggia	3.3 Mln €	B73D210026400 01
EX INCENERITORE*VIA SAN SEVERO*DEMOLIZIONE E RIMOZIONE DEI RIFIUTI PRESENTI SUL SITO COMUNALE*VIA SAN SEVERO*DEMOLIZIONE E RIMOZIONE DEI RIFIUTI PRESENTI SUL SITO	Foggia	6.6 Mln €	B72C210010800 01
STRADA COMUNALE VIA TRINITAPOLI*VIA TRINITAPOLI*LAVORI DI RIFUNZIONALIZZAZIONE AL FINE DELLA MESSA IN SICUREZZA PER LA MOBILITÀ VIARIA DI VIA TRINITAPOLI NEL COMUNE DI	Foggia	210 Mila €	B77H200008600 01

Nome intervento	Territorio	Importo complessivo	CUP
LAVORI DI RIFUNZIONALIZZAZIONE AL FINE DELLA MESSA IN SICUREZZA DELLE INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITÀ VIARIA E PEDONALE DEI TRATTI DI STRADA DI VIA ALFREDO GUGLIELMI E VIA ROMOLO CAGGESE*VIA GUGLIELMI*LAVORI DI RIFUNZIONALIZZAZIONE AL FINE DELLA	Foggia	650 Mila €	B75F210012000 05
POTENZIAMENTO DEL SISTEMA DI INFRASTRUTTURE A RETE*BORGOCROCI*POTENZIAMENTO DEL SISTEMA DI INFRASTRUTTURE A RETE*POTENZIAMENTO	Foggia	360 Mila €	B71B210009100 01
RIQUALIFICAZIONE DELLE AREE DI VERDE PUBBLICO ATTREZZATO E SISTEMAZIONE E INCREMENTO DELLA SUPERFICIE PERMEABILE PROSPICIENTI VIALE DAUNO E VIA CAPEZZUTO*VIALE DAUNO*RIQUALIFICAZIONE DELLE AREE DI VERDE PUBBLICO ATTREZZATO E	Foggia	112.8 Mila €	B71B210008700 01
PARCO PUBBLICO NELL'AREA DEL TRATTURO REGIO IN PROSSIMITÀ DEL REAL TEMPIO CALVARIO (MONUMENTO NAZIONALE) E CONTESTUALE ELIMINAZIONE DI BARACCHE E SUPERFETAZIONI*BORGOCROCI*PARCO PUBBLICO NELL'AREA DEL TRATTURO	Foggia	1.6 Mln €	B71B210008900 01
PIAZZA DI QUARTIERE E VERDE PUBBLICO ATTREZZATO E CONTESTUALE ELIMINAZIONE DI BARACCHE E SUPERFETAZIONI NELL'AREA TRA VIALE CANDELARO E VIA CAPITANATA*VIALE CANDELARO*PIAZZA DI QUARTIERE E VERDE PUBBLICO ATTREZZATO E CONTESTUALE ELIMINAZIONE DI	Foggia	1 Mln €	B71B210009000 01
REALIZZAZIONE DI PERCORSI PEDONALI SICURI DI ATTRAVERSAMENTO E DI SOCIALIZZAZIONE DEL QUARTIERE E POTENZIAMENTO DEL SISTEMA DI PISTE CICLABILI SU VIA SAN SEVERO*VIA SAN SEVERO*REALIZZAZIONE DI PERCORSI PEDONALI SICURI DI ATTRAVERSAMENTO E DI SOCIALIZZAZIONE DEL QUARTIERE	Foggia	783.8 Mila €	B71B210008800 01
INTERVENTI DI SOSTITUZIONE DEI CAPANNONI DELL'EX ISTITUTO D'ARTE DI VIA SAN SEVERO PER REALIZZARE 12 ALLOGGI PARCHEGGI DI ERS*VIA SAN SEVERO*INTERVENTI DI SOSTITUZIONE DEI CAPANNONI DELL'EX ISTITUTO D'ARTE DI VIA SAN SEVERO PER REALIZZARE 12	Foggia	2.2 Mln €	B71B210008500 01
INTERVENTI DI SOSTITUZIONE DEGLI INSEDIAMENTI ABUSIVI PER REALIZZARE 56 ALLOGGI DI ERS E SPAZI PER ATTIVITÀ SOCIALI E SCOLASTICHE LUNGO VIA CAPITANATA*VIA CAPITANATA*INTERVENTI DI SOSTITUZIONE DEGLI INSEDIAMENTI ABUSIVI PER REALIZZARE 56 ALLOGGI DI	Foggia	9.2 Mln €	B71B210008600 01

Nome intervento	Territorio	Importo complessivo	CUP
PIANI TERRA DEGLI EDIFICI DI ERP LUNGO VIA CAPITANATA*VIA CAPITANATA*ATTREZZATURE MATERIALI E ARREDI PER RENDERE OPERATIVE LE STRUTTURE SOCIALI	Foggia	180 Mila €	B79J21001000001
PIANO TRIENNALE REGIONALE 2018-2020.INTERVENTO DI RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE ISTITUTO COMPRENSIVO SANTA CHIARA PASCOLI ALTAMURA. PLESSO SCOLASTICO S.ALTAMURA IN VIA PETRUCCI.*VIA PETRUCCI*INTERVENTO DI RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE ISTITUTO	Foggia	1.2 Mln €	B79D20007180002
PERCORSI DI AUTONOMIA PERSONE CON DISABILIT *CORSO GARIBALDI N.58*PERCORSI DI AUTONOMIA PERSONE CON DISABILIT*Iniziativa sociale	Foggia	357.3 Mila €	B74H22000260006
INTERVENTO DI EFFICIENTAMENTO E RISPARMIO ENERGETICO DELLA SEDE AREA TECNICA IN VIA PROTANO*VIA PROTANO*INTERVENTO DI EFFICIENTAMENTO E RISPARMIO ENERGETICO DELLA SEDE AREA TECNICA IN VIA PROTANO	Foggia	278 Mila €	B74J22000600006
CAMPO SCUOLA ATLETICA LEGGERA CONI*PIAZZA ACHILLE DONATO GIANNINI INCROCIO VIA DE PETRA*LAVORI DI REALIZZAZIONE DI IMPIANTO INDOOR DESTINATO ALL'ATLETICA LEGGERA E RECUPERO DELL'IMPIANTO OUTDOOR ESISTENTE PRESSO IL CAMPO SCUOLA CONI*MONTELLI*SOLEMIANO	Foggia	4.2 Mln €	B75B22000200006
REALIZZAZIONE DI MENSA SCOLASTICA PRESSO LA SCUOLA MANZONI IN VIA NANNARONE*VIA NANNARONE*PREDISPOSIZIONE NUOVI SPAZI DA ADIBIRE AL SERVIZIO DI MENSA SCOLASTICA	Foggia	825 Mila €	B75E22001500006
INTERVENTO DI RIQUALIFICAZIONE ARCHITETTONICA FUNZIONALE MESSA IN SICUREZZA E RISTRUTTURAZIONE DELL'EDIFICIO PALESTRA DELLA SCUOLA LEOPARDI*VIA SELICATO 1*RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE SCUOLA LEOPARDI	Foggia	810 Mila €	B77G21000080006
PIATTAFORMA DIGITALE NAZIONALE DATI (PDND)*TERRITORIO NAZIONALE*PUBBLICAZIONI API SU PIATTAFORMA PDND DI	Nazionale	203.4 Mila €	B51F22004430007
MIGLIORAMENTO DELL'ESPERIENZA D'USO DEL SITO E DEI SERVIZI DIGITALI PER IL CITTADINO - CITIZEN EXPERIENCE*CORSO GARIBALDI*MIGLIORAMENTO DELL'ESPERIENZA D'USO DEL SITO E DEI SERVIZI DIGITALI PER IL	Foggia	516.3 Mila €	B71F22003900006
PIATTAFORMA NOTIFICHE DIGITALI (PND)*TERRITORIO COMUNALE*POLIZIA LOCALI*EDIZIONE	Foggia	69 Mila €	B71F22003350006

Nome intervento	Territorio	Importo complessivo	CUP
INTERVENTO DI RIQUALIFICAZIONE ARCHITETTONICA FUNZIONALE MESSA IN SICUREZZA E RISTRUTTURAZIONE DELL'EDIFICIO PALESTRA DELLA SCUOLA GARIBALDI VIA GALIANI*VIA GALIANI*RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE	Foggia	384 Mila €	B77G21000090006
RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI DOMICILIARI PER GARANTIRE LA DIMISSIONE ANTICIPATA ASSISTITA E PREVENIRE L'OSPEDALIZZAZIONE.*CORSO GARIBALDI N.58*RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI DOMICILIARI PER	Foggia	330 Mila €	B74H22000220006
STAZIONI DI POSTA*CORSO GARIBALDI N.58*STAZIONI DI POSTAInclusione sociale	Foggia	1.1 Mln €	B74H22000270006
INTERVENTO DI ADEGUAMENTO STRUTTURALE ED EFFICIENTAMENTO DELL'ISTITUTO COMPRENSIVO PASCOLI - S. CHIARA SITO IN FOGGIA ALLA PIAZZA SANTA CHIARA*VIA PIAZZA SANTA CHIARA*INTERVENTO DI ADEGUAMENTO STRUTTURALE ED EFFICIENTAMENTO	Foggia	3.1 Mln €	B77G22000670005
UFFICI COMUNALI VIA PROTANO*VIA PROTANO*INTERVENTO DI MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA FINALIZZATO AL RISPARMIO ENERGETICO DELLA SEDE COMUNALE DI VIA PROTANO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AGLI	Foggia	210 Mila €	B74J23000120006
COMUNE DI FOGGIA*COMUNE DI FOGGIA*ACQUISTO CASSONETTI INTELLIGENTI	Foggia	980.5 Mila €	J71E22000320006
COMUNE DI FOGGIA*COMUNE DI FOGGIA*ACQUISTO ATTREZZATURE PER LA RACCOLTA DIFFERENZIATA	Foggia	992.2 Mila €	J71E22000310006
COMUNE DI FOGGIA*COMUNE DI FOGGIA*ACQUISTO CASSONETTI INTELLIGENTI- POSTAZIONI	Foggia	980.5 Mila €	J71E22000330006
REALIZZAZIONE DEI CENTRI COMUNALI DI RACCOLTA DI VIALE PINTO E VIA PATRONI - FOGGIA*COMUNE DI FOGGIA*REALIZZAZIONE CCR COMUNE DI	Foggia	987.2 Mila €	J72F22000850006
CENTRO COMUNALE DI RACCOLTA - COMUNE DI FOGGIA VIA GENTILE*VIA GENTILE*REALIZZAZIONE CCR VIA	Foggia	798.9 Mila €	J72F22000840006

Stante l'elevato numero di progetti in corso è evidente che risponda a fini della celerità e del perseguimento di interessi strategici di cui all'art. 7 del D.

Lgs. 36/2023 l'affidamento ad AM Service del servizio oggetto del contratto.

**CONTRATTO PER IL SERVIZIO CALORE E IL SERVIZIO DI
MANUTENZIONE DEGLI IMPIANTI TECNOLOGICI DELLA
SEDE COMUNALE DI VIA GRAMSCI**

La convenzione ha per oggetto il servizio per la conduzione e la manutenzione programmata ordinaria e straordinaria dei

seguenti impianti della sede distaccata degli uffici comunali sita in Via Antonio Gramsci ai civici 15-17-19:

- a) centrale termica e dell'impianto termico,
- b) impianto di raffrescamento,
- c) sottocentrale di distribuzione dell'impianto termico e di condizionamento estivo,
- d) impianti elettrici,
- e) impianti di sicurezza,
- f) impianti di protezione antincendio
- g) impianti di allarme antincendio
- h) impianti di video sorveglianza,
- i) impianti di illuminazione interna,
- j) impianti di rivelazione fumi,
- k) telefonia interna
- l) impianto dati

La convenzione comprende l'insieme delle prestazioni, somministrazioni ed opere necessarie per assicurare il funzionamento e la continuità d'efficacia degli impianti summenzionati ed altre installazioni costituenti le infrastrutture logistiche oggetto della presente Convenzione secondo le condizioni stabilite dal Capitolato Generale d'Appalto per le opere di competenza del Ministero dei LL.PP. (approvato con Decreto del Ministro dei LL.PP. n. 145 del 19.04.2000), e successive modifiche ed integrazioni.

L' AM Service dichiara, inoltre, che l'ammontare complessivo a corpo del prezzo del servizio, risulta equo e remunerativo secondo calcoli di stima elaborati dallo stesso e giudicati di propria convenienza senza, quindi, poter avanzare pretesa e/o riserva alcuna sulla quantità e qualità delle prestazioni e delle provviste da impiegarsi.

Il servizio ha per oggetto inoltre la fornitura del combustibile gas metano alla centrale termica.

Su tutti i lavori di manutenzione straordinaria, l'importo derivante dall'applicazione dei criteri sovraesposti, sarà convenzionalmente depurato del 10% sui prezzi desunti dai prezziari di cui sopra, mentre, ove si presenti fattura di acquisto, questa verrà maggiorata secondo una aliquota

del 25%. In caso d'inconvenienti tali da pregiudicare la continuità del funzionamento degli impianti per motivi d'urgenza la AM Service si obbliga ad intervenire su richiesta del Referente del Comune salvo definizione dei costi delle apparecchiature e materiale vario sostituito con le modalità soprascritte.

I servizi saranno espletati, dal lunedì al venerdì (fatta eccezione delle festività di calendario e quelle patronali) senza interruzione e in modo da assicurare l'efficiente funzionamento di tutti gli impianti.

Per il servizio saranno impiegate due unità lavorativa dalle ore 08:00 alle ore 13:00 e dalle ore 15:00 alle ore 18:00 da lunedì a venerdì. Per le ore notturne e le ore esterne ai periodi di cui sopra, dovrà essere assicurato il servizio di reperibilità. Le ore impiegate saranno liquidate con il tariffario dell' Assindustria con una maggiorazione per i giorni ordinari e per i festivi e le festività patronali come previsto per Legge. Le presenze dovranno essere registrate, come entrata ed uscita, su apposito registro di presenza giornaliero, fornito da AM Service e debitamente vistato dal Referente del Comune, contestualmente al verbale di consegna. Il registro dovrà essere custodito presso l'ufficio del Referente del Comune a libera visione e controllo della medesima.

L'AM Service si obbliga ad effettuare i servizi a totali sue spese, diligenza, rischio e pericolo, con personale qualificato e specializzato e mezzi propri, fatta eccezione per quanto specificatamente previsto a carico della Comune di Foggia. Sono totalmente a carico di AM Service tutti gli oneri, costi, prestazioni, doveri, attività necessari alla perfetta esecuzione dei servizi affidati. Detti oneri, prestazioni, costi, doveri e attività sono da intendersi remunerati con il prezzo di cui alla Convenzione.

Senza che ciò costituisca limitazione a quanto previsto, sono a carico dell'AM Service i seguenti oneri e prestazioni:

- dazione del piano operativo della sicurezza di cui al D.L.vo 81/2008; detto piano dovrà essere presentato, per la "presa d'atto", nella persona del dirigente del servizio o di suo delegato;
- allestimento della sala officina di sua competenza, in locale messo a disposizione dalla Comune di Foggia, sito al piano interrato del fabbricato;

- personale qualificato per l'esecuzione dei servizi;
- tutta l'attrezzatura e strumenti di misura previsti dalla norma CEI per le verifiche necessari all'esecuzione dei servizi oggetto del presente contratto;
- il piano di manutenzione, per l'edificio in oggetto, che prevederà, pianificherà e programmerà, tenendo conto degli elaborati progettuali degli impianti esistenti, l'attività di manutenzione dell'intervento al fine di mantenerne nel tempo la funzionalità, le caratteristiche di qualità, l'efficienza ed il valore economico.

Il piano di manutenzione assumerà contenuto differenziato in relazione all'importanza e alla specificità dell'intervento, e sarà costituito dai seguenti documenti operativi:

- 1) il manuale di manutenzione;
- 2) il programma di manutenzione;

Il manuale di manutenzione si riferisce alla manutenzione degli impianti elettrici e relative apparecchiature. Esso fornirà, in relazione alle diverse unità tecnologiche, alle caratteristiche dei materiali o dei componenti interessati, le indicazioni necessarie per la corretta manutenzione nonché per il ricorso ai centri di assistenza o di servizio.

Il manuale di manutenzione conterrà le seguenti informazioni:

- a) la collocazione nell'intervento delle parti menzionate;
- b) la rappresentazione grafica;
- c) la descrizione delle risorse necessarie per l'intervento manutentivo;
- d) il livello minimo delle prestazioni;
- e) le anomalie riscontrabili;
- f) le manutenzioni eseguibili direttamente dall'AM Service;
- g) le manutenzioni da eseguire a cura di personale specializzato esterno ad AM Service.

Il programma di manutenzione prevederà un sistema di controlli e di interventi da eseguire, a cadenze temporali o altrimenti prefissate, al fine di una corretta gestione del bene e delle sue parti nel corso degli anni.

Esso si articolerà secondo tre sottoprogrammi:

- a) il sottoprogramma delle prestazioni, che prende in considerazione, per

classe di requisito, le prestazioni fornite dal bene e dalle sue parti nel corso del suo ciclo di vita;

- b) il sottoprogramma dei controlli, che definisce il programma delle verifiche e dei controlli al fine di rilevare il livello prestazionale (qualitativo e quantitativo) nei successivi momenti della vita del bene, individuando la dinamica della caduta delle prestazioni aventi come estremi il valore di collaudo e quello minimo di norma;
- c) il sottoprogramma degli interventi di manutenzione, che riporta in ordine temporale i differenti interventi di manutenzione, al fine di fornire le informazioni per una corretta conservazione del bene.

Il programma di manutenzione, il manuale d'uso ed il manuale di manutenzione redatti entro un mese dalla data del verbale di consegna sono sottoposti al Referente del Comune, ovvero al termine della realizzazione dell'intervento, al controllo ed alla verifica di validità, con gli eventuali aggiornamenti resi necessari dai problemi emersi durante l'espletamento del servizio.

Se il servizio, come di seguito descritto, non sarà espletato secondo la buona regola dell'arte e con tutti gli oneri relativi, previa constatazione della manchevolezza e l'ingiunzione ad espletare, entro i tempi inderogabili stabiliti dal Referente del Comune ed a suo insindacabile giudizio, sarà operata penalità pari al 10% dell'ammontare lordo del certificato di pagamento in corso maturato.

Sono inoltre a carico di AM Service: spese inerenti la stipulazione della Convenzione, diritti di segreteria, copie, bollatura e registrazione, copisteria ed eliografia ed ogni eventuale altro atto che si rendesse necessario; le spese per il rilascio di certificati e/o pareri, da parte delle autorità tecniche, amministrative o sanitarie conseguenti ai lavori; le spese per l'esecuzione di prove di laboratorio e verifiche in corso ordinate dal referente del Comune sugli impianti compreso l'onorario dei tecnici specializzati eventualmente consultati. la individuazione e segnalazione dei lavori in modo che risultino precisamente indicate sul luogo le opere da eseguire la loro conservazione ed il ripristino di quelli comunque rimossi durante l'esecuzione del servizio. ogni onere relativo all'impianto ed all'esercizio del cantiere, fra cui, in particolare:

- tutti i più moderni e perfezionati apparecchi ed attrezzi per assicurare una perfetta e rapida esecuzione della manutenzione ordinaria e straordinaria dei luoghi in modo da rendere sicuri il transito delle persone trattandosi di attività istituzionale che non potrà subire interruzioni di servizio;
- la fornitura e manutenzione di cartelli di avviso e di quanto altro venisse particolarmente indicato dal Referente del Comune a scopo di sicurezza; gli allacciamenti provvisori ai pubblici servizi per il funzionamento dell'impianto, nonché le spese ed i consumi dipendenti dai predetti servizi; l
- idoneo ricovero dei materiali ed apparecchiature relativi ai lavori in attesa di essere posti in opera; i danni che per cause dipendenti o per negligenza fossero apportati a tali materiali dovranno essere riparati a carico esclusivo dell'AM Service;
- la responsabilità per i danni da incendio, furto e responsabilità civile;
- la richiesta e l'ottenimento, con tutti gli oneri finanziari relativi, di permessi, licenze, nullaosta, compilazione e documentazione tecnica il collaudo da eseguirsi da parte dell'ISPESL o del Presidio Multizonale di Prevenzione ASL, A.R.P.A. , concessioni, comunque inerenti le opere appaltate ed a chiunque dovuti, come verifiche periodiche sugli impianti di messa a terra da parte dell'ARPA o Soggetti abilitati, verifiche e controlli sugli impianti termici con tutti gli adempimenti richiesti e collaudi degli impianti in genere, segnalazioni tecniche richieste da pubblici uffici, ecc.;
- provvedere a tenere a disposizione del Referente del Comune gli strumenti, le apparecchiature, strumentazione, i materiali, e gli operai necessari per le verifiche, secondo quanto previsto dalla normativa europea;
- il provvedere alla pulizia generale delle aree interessate alla manutenzione per consegnarli alla Comune di Foggia rifiniti e pronti all'uso, in condizioni di perfetta funzionalità.

Sono inoltre a carico di AM Service, e compensati con il prezzo a forfait, i

seguenti altri oneri: campionatura dei materiali da presentare prima della installazione per l'approvazione da parte del Referente del Comune; prove e collaudi delle opere ed impianti realizzati con particolare riferimento a: prove sui materiali da costruzione da eseguirsi in laboratori ufficialmente autorizzati; assistenza con personale qualificato alla consegna degli impianti per la prima prova di funzionalità e ogni verifica di organi istituzionali.

AM Service, pertanto, deve osservare e fare osservare ai propri dipendenti, nonché ad eventuali subappaltatori e terzi presenti nella struttura, tutte le norme di cui sopra e prendere inoltre di propria iniziativa tutti quei provvedimenti che ritenga opportuni per garantire la sicurezza e l'igiene del lavoro.

In particolare l'AM Service ha i seguenti obblighi:

- elaborare il piano operativo di sicurezza e di coordinamento che prevede l'organizzazione delle lavorazioni atte a prevenire o ridurre i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori. La loro redazione comporterà, con riferimento alle varie tipologie di lavorazioni, individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi intrinseci al particolare procedimento di lavorazione connessi a congestione di aree di lavorazioni e dipendenti da sovrapposizione di fasi di lavorazioni;
- disporre ed esigere che i propri dipendenti siano dotati ed usino tutti i mezzi di protezione appropriati ai rischi inerenti alle lavorazioni ed operazioni effettuate e che non compiano di propria iniziativa manovre o lavori non di loro competenza; curare che tutte le attrezzature ed i mezzi siano efficienti, in regola con le prescrizioni di legge ed impiegati in maniera idonea; prendere in caso di emergenza tutte le misure, anche di carattere eccezionale, per salvaguardare l'incolumità delle persone, dandone immediato avvertimento alla Comune di Foggia. Il Comune di Foggia ha in ogni momento il diritto di richiedere ispezioni ed accertamenti relativi al rispetto delle norme di sicurezza ed igiene del lavoro ad Enti Pubblici preposti a tale compito od a terzi di propria fiducia. L'AM Service è tenuta a consentire tali ispezioni ed accertamenti fornendo anche

le informazioni e le documentazioni del caso. Il P.O.S. deve essere consegnato alla Comune di Foggia e agli organi di vigilanza e messo a disposizione delle autorità competenti preposte alle verifiche ispettive di controllo dei cantieri prima dell'inizio dei lavori e, comunque, non oltre trenta giorni dalla data del verbale di consegna degli stessi.

Con comunicazione del 25.7.2024 è stato presentato il preventivo per l'attività descritta, dettagliato nelle seguenti voci di costo. Nella formulazione è stato considerato il costo diretto di due unità fisse per le manutenzioni ordinarie, il costo (quota parte) del conduttore di centrale termica e il costo (quota parte) del responsabile tecnico oltre ai costi indiretti del personale amministrativo (quota parte).

Ulteriori costi preventivati sono: l'acquisto del gas metano per alimentazione della centrale termica (circa 24k euro/anno) oltre l'affidamento a ditta terza abilitata e certificata per la manutenzione di estintori, rete idranti, porte REI; i costi per l'ottenimento/mantenimento del Certificato di Prevenzione Incendi (sostituzione lampade di emergenza, rilevatori di fumo non più a norma, ecc.).

Infine il costo per il materiale di consumo e i ricambi per la manutenzione ordinaria degli impianti tecnologici a contratto. In ultimo un ricavo del 15% per spese generali e utile d'impresa

Operaio IV Livello CCNL gas/acqua	46000
Operaio III Livello CCNL gas/acqua	44000
Conduttore centrale Termica	1480
Responsabile Tecnico	1800
Amministrativi	16200
Direttore tecnico	2400
Direttore Generale	4800

Affidamento Antincendio ditta abilitata	14000
Ottenimento CPI	12000
Manutenzione straordinaria/ adeguamento presidi antincendio	60000
Manutenzione straordinaria/ adeguamento illuminazione	35000
Manutenzione straordinaria impianti tecnologici	50000
Utile AM	23320
Totale	311000

Alla luce del suindicato preventivo oggetto del contratto di servizio risulta pertanto essere:

Durata Contratto	5 anni
Importo annuo	311000
Importo Totale	1555000

Il tipo di servizio offerto da AM Service non trova alcun confronto nelle convenzioni Consip stante la particolarità del servizio calibrato sulla realtà specifica dell'edificio di via Gramsci. Tale contratto infatti è caratterizzato dalla coesistenza di prestazioni eterogenee corrispondenti alle figure del contratto d'appalto di lavori (manutenzione ordinaria e straordinaria di opere ed impianti), di servizi (realizzazione sistema informatico, pulizia dei locali) e/o dei contratti di fornitura (combustibile per gli impianti termici). E' fuor di dubbio che una gestione coordinata e con un unico centro "direzionale" comporti sicure economie anche nella gestione pratica delle diverse problematiche legate alla conduzione dell'immobile in Via Gramsci,

rendendo razionale la scelta dell'affidamento ed economicamente conveniente, come dimostrato dai buoni risultati societari del 2023. La gestione della maggior parte delle attività manutentive da parte di AM Service comporta una manutenzione controllata e, quindi, risulta molto efficace e di semplice gestione anche da parte degli uffici comunali che vedono in AM Service l'unico interlocutore per tutte le tipologie di intervento (si faccia riferimento, ad esempio, alle problematiche da gestire in urgenza ed in mancanza dei referenti tecnici).

La durata del contratto di 5 anni comporta anche una maggiore stabilità nei prezzi i quali sono stati concordati, in via prioritaria, come fissi e non modificabili nell'arco contrattuale. Le migliorie introdotte al contratto, quali ad esempio, l'utilizzo di un prezzario più adeguato alle effettive necessità dell'Ente, comportano un notevole aumento dell'efficienza del contratto, anche sotto il profilo economico. Inoltre, un contratto di media durata porta AM Service ad avere una migliore capacità di negoziazione con i terzi; questo comporterà anche una possibilità di liberare risorse economiche e umane in grado di migliorare ulteriormente la qualità del servizio verso il Comune.

Il nuovo contratto, così come il precedente, mette in carico ad AM Service tutti i costi gestionali sgravando il Comune da molte attività (tecniche, amministrative e contabili); AM Service dispone, altresì, di una struttura tecnica ed amministrativa qualificata, di un sistema di contabilità analitica e di rendicontazione dei dati per singola commessa di intervento che permettono una gestione economicamente conveniente.

**CONTRATTO PER IL SERVIZIO DI GESTIONE DEL CALORE
DEGLI IMPIANTI TERMICI DEL COMUNE DI FOGGIA**

Il servizio di gestione calore costituisce un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere un servizio continuo e conforme alle normative di settore, al fine della tutela della salute pubblica e dell'ambiente, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da ciò discende, inoltre, la fruibilità, la disponibilità e l'universalità del servizio medesimo: è necessario garantire che il servizio sia disponibile e fruibile da tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo. Pertanto, è opportuno che il servizio *de quo* sia affidato ad un unico gestore in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo, in particolare avendo riguardo a quanto sopra detto e che sia in grado di effettuare interventi di riqualificazione degli impianti diretti a "*mettere a norma*" i medesimi e renderli conformi alle normative vigenti del settore, avendo, quindi, riguardo alla salute pubblica, alla sicurezza pubblica ed al risparmio energetico. Scopo primario dell'affidamento del servizio, infatti, è conseguire il miglioramento della qualità del servizio favorendo il conseguimento di un risparmio energetico ed economico, nel rispetto dei requisiti tecnici di sicurezza degli impianti medesimi.

Ciò posto, sussistono specifiche e motivate ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per la ricerca sul mercato di operatori in grado di svolgere il servizio di gestione e realizzazione degli investimenti per la riqualificazione degli impianti termici.

Il servizio di gestione calore è costituito da un insieme di attività economiche soggette ad obblighi di servizio pubblico, intendendo come tali quegli obblighi che l'impresa che gestisce il servizio, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe e che riguardano specificatamente il servizio universale, la continuità, la qualità del servizio, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori.

Il Contratto di affidamento in particolare, regolamenterà un programma operativo teso ad assicurare un efficiente sistema di gestione energetica e manutentiva del patrimonio immobiliare del Comune di Foggia nonché un miglioramento nella sicurezza e nella compatibilità ambientale del processo di trasformazione ed utilizzo delle risorse e dell'energia utilizzata nel

patrimonio immobiliare stesso al fine di giungere alla riduzione dei consumi di risorse primarie quali l'energia, a parità di servizi resi, con l'ulteriore obiettivo conseguibile della riqualificazione del patrimonio immobiliare.

Lo scopo dell'affidamento è fornire servizi per il conseguimento della massima efficienza energetica, finalizzati alla realizzazione di interventi di razionalizzazione del sistema di uso dell'energia avente per obiettivo la riduzione dei consumi e l'uso più efficiente dell'energia oltre che del sistema edificio-impianto. Il contratto di concessione del servizio energia è una tipologia di contratto innovativa, che trae origine dal DPR 412/93 (articolo 1) e prevede la fornitura di un servizio energetico completo all'utente finale, in qualità di interlocutore unico e responsabile terzo lungo tutto il processo di trasformazione e utilizzo dell'energia.

AM Service garantirà minori consumi energetici con conseguente risparmio economico per l'Amministrazione Comunale. I risparmi energetici ottenuti saranno equamente ripartiti sia sul fornitore del servizio energia (che avrà tutto l'interesse ad avere centrali termiche efficienti senza sprechi) sia sul Comune, il quale, attraverso impianti ottimizzati e su misura, sarà in grado di controllare meglio i propri consumi, attraverso opportuni dispositivi di termoregolazione e contabilizzazione, pagando pertanto solo per ciò che effettivamente consuma. I risparmi saranno così investiti, se di interesse, in interventi manutentivi sul patrimonio comunale.

L'affidamento del servizio di che trattasi mediante appalti separati, gestiti dal Comune determinerebbe in capo al Comune stesso, una serie di aggravii procedurali, organizzativi e gestionali che determinerebbero un onere economico per l'ente di non poco conto, la cui incidenza non può non essere considerata nella complessiva valutazione sulla congruità, convenienza, economicità e complessivo ottimale impiego delle risorse pubbliche che è alla base della decisione strategica dell'affidamento del servizio. Ci si riferisce a titolo puramente esemplificativo, oltre alla presa in carico degli adempimenti riguardante la predisposizione di atti di gara e la gestione delle relative procedure, a tutte le attività di verifica e di controllo svolte in loco e ricomprese nel servizio, nonché al monitoraggio delle

intervenute modifiche normative.

L'affidamento in house rappresenta una modalità, prevista sia dalla disciplina comunitaria che nazionale, alternativa, all'applicazione di procedure ad evidenza pubblica in materia di appalti e servizi pubblici, per effetto della quale una Pubblica Amministrazione si avvale di soggetti sottoposti al suo controllo, al fine di reperire determinati beni e servizi ovvero per erogare alla collettività prestazioni di pubblico servizio. L'espressione in house providing identifica il fenomeno di "*autoproduzione*" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione. L'autoproduzione consiste nell'acquistare un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "*terzi*" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato.

In ragione del "*controllo analogo*" e della "*destinazione prevalente dell'attività*", l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa. Il controllo e la gestione pubblica di un servizio determinante come quello dell'energia degli edifici comunali, oltre che economicamente e finanziariamente rilevante, che incide in maniera importante sulla parte corrente del bilancio, risulta pertanto strategico anche al fine di poter reinvestire gli eventuali margini derivanti da una gestione più efficiente del servizio, in interventi di riqualificazione energetica che possano generare a loro volta ulteriori risparmi di spesa.

Durata Contratto	5 anni
Importo annuo	1780000
Importo Totale	8900000
Risparmio annuo rispetto attuale contratto (1978798,51) da preventivo proposto	198798,51

Si ricorda che secondo giurisprudenza la congruità dell'attività istruttoria posta in essere dall'Amministrazione deve essere valutata caso per caso, non potendo escludersi la possibilità (recte, legittimità) di un modus procedendi che non si traduca nell'effettuazione di specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo, laddove sussistano plausibili, dimostrabili e motivate ragioni, insite nell'affidamento del servizio all'organismo in house, per ritenere che l'affidamento mediante gara non garantisca (non, quantomeno, nella stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati (Cons. St., sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102). AM Service ha sviluppato nel corso degli anni specifiche competenze nella gestione delle forniture energetiche. Grazie alla sua esperienza, gestisce in modo efficace ed efficiente i processi di acquisto di materiali ed il coordinamento di squadre operative esterne incaricate degli interventi presso gli edifici comunali. Inoltre, è riuscita a governare le difficoltà improvvise che si sono verificate sul mercato per l'approvvigionamento di gas ed energia elettrica nel corso del 2022 a seguito dei ben noti eventi bellici, riuscendo a garantire la continuità delle forniture e a mantenere un adeguato livello di competitività.

AM Service garantirà il servizio a supporto dell'Ente che potrà quindi rivolgersi in modo diretto alla Società per segnalare eventuali problemi nella erogazione del servizio. Le modalità di intervento conseguenti sono definite mediante apposite procedure che l'azienda adotta anche per altri servizi che prevedono interventi rapidi per la soluzione delle criticità e che sono definite nel contratto di servizio.

L'obiettivo della Società è quello di gestire i servizi affidati dal Comune ottimizzando i costi e garantendo un'elevata qualità dei servizi nell'intento di perseguire benefici per l'ente e conseguentemente per la collettività. Il Comune di Foggia, nell'affidare il servizio energia degli immobili comunali ad AM Service, intende perseguire l'obiettivo di consolidamento ed ampliamento del ruolo di società di riferimento per la gestione dei servizi

ed ottenere la fornitura di servizi efficienti perseguendo allo stesso tempo l'obiettivo di garantire il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario del servizio affidato così come definito dal D. Lgs. 36/2023, art. 9 - Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale.

Nel corso del 2022, il Comune si è trovato a dover affrontare il repentino aumento dei costi energetici conseguente alla difficile situazione internazionale senza avere, come la maggior parte degli Enti Locali, strumenti per arginare gli incrementi che i fornitori hanno proposto. Ciò ha imposto all'Ente una profonda riflessione sulle modalità di scelta del fornitore del servizio energia degli immobili comunali valutando, oltre agli elementi di carattere strettamente economico riguardo al valore del contratto al momento della sottoscrizione, anche i fattori che, durante il periodo di vigenza contrattuale, possano garantire la massima flessibilità gestionale per adattarsi alle condizioni di mercato riducendo eventuali rischi. Affidare il servizio attraverso il meccanismo dell'in-house permetterà al Comune di Foggia di:

- avere una migliore visibilità sulle dinamiche di prezzo che stanno ancora interessando le materie prime gas ed energia;
- assicurarsi che gli investimenti che verranno realizzati dal nuovo gestore nel campo dell'efficienza energetica possano essere tarati al meglio sulle esigenze dei singoli edifici che saranno interessati dagli interventi;
- garantire l'applicazione di elementi migliorativi del contratto rispetto a quanto proposto dal mercato, in particolare rispetto a quanto prospettato da Consip.

Ciò grazie alla possibilità di verifica delle attività svolte che, attraverso il meccanismo del "controllo analogo", il Comune esercita sulla società. Inoltre il Comune ha così la possibilità di avere informazioni più dirette riguardo alle evoluzioni del mercato delle materie prime e dei materiali, e di gestire gli interventi operativi sugli edifici interessati al servizio energia.

Oggetto del contratto è pertanto la conduzione, manutenzione ordinaria e straordinaria, l'adeguamento a norma e tecnologico, il telecontrollo e la

trasformazione degli impianti termici elencati nell'Allegato A al disciplinare, comprendendo:

- La gestione ordinaria;
- La manutenzione ordinaria
- La manutenzione straordinaria
- La progettazione, fornitura dei materiali ed esecuzione dei lavori per realizzare l'adeguamento a norma e tecnologico dell'impianto

Il periodo convenzionale del riscaldamento avrà inizio il 1 novembre e fine il 15 di aprile di ogni anno. All'interno di tale periodo l'AM SERVICE è obbligata a fornire il servizio per 140 giorni e per 60 ore settimanali. Normalmente 10 ore al giorno per i giorni lavorativi della settimana. I giorni in più o in meno saranno conguagliati secondo l'art. 14.5.

Detto periodo, in dipendenza dell'andamento climatico e dell'utilizzo dell'edificio, potrà essere soggetto ad anticipazioni o a proroghe sia sulla data di inizio che di terminazione, sempre nell'ambito della normativa vigente. Il Comune di Foggia preavviserà di eventuali variazioni con un preavviso di tre giorni, salvo casi di emergenza.

L'AM Service dovrà fornire un numero telefonico funzionante 24 ore su 24 e la squadra di emergenza dovrà intervenire entro due ore dalla chiamata.

Per gli stabili dotati di impianti di termoventilazione valgono le stesse modalità d'erogazione del calore e gli stessi valori di temperatura indicati per gli altri impianti di riscaldamento. Il Comune di Foggia, nel periodo di vigenza della Convenzione, potrà escludere definitivamente o temporaneamente uno o più impianti dall'oggetto dei presente appalto, per cause motivate di ordini della Proprietà Comunale o di forza maggiore o di disposizioni delle Autorità competenti o della Autorità Giudiziaria. Il Comune di Foggia darà comunicazione scritta all'AM SERVICE con un anticipo non inferiore a 90 (novanta) giorni rispetto alla data alla quale l'AM SERVICE dovrà cessare di esercire l'impianto stesso, salvo casi di urgenza al di fuori della responsabilità del Comune di Foggia. L'AM SERVICE consegnerà l'impianto al Comune di Foggia alla data stabilita, con le modalità dell'art. 11 della Convenzione. L'AM SERVICE, prima della riconsegna degli impianti, realizzerà sull'impianto i normali interventi

manutentivi di fine stagione. Allo stesso modo il Comune di Foggia avrà facoltà di includere altri impianti nell'appalto, dandone comunicazione scritta all'AM SERVICE con un anticipo non inferiore a 90 (novanta) giorni rispetto alla data alla quale l'AM SERVICE dovrà iniziare ad esercire l'impianto stesso. Tale termine potrà essere inferiore se concordato con l'AM SERVICE.

Con tale forma di gestione il Comune di Foggia intende perseguire, alla luce del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, i seguenti obiettivi per la gestione del servizio:

- maggiore disponibilità di utilizzare spazi assunzionali per la copertura di personale adibito a funzioni non delegabili all'esterno;
- riduzione dei costi operativi e maggior controllo sugli stessi, in applicazione del principio di economicità, in quanto l'attività del servizio calore/energia del Comune potrà svolgersi in termini di incisiva referenza, coordinamento e controllo attraverso il controllo analogo che il Comune esercita su Consiag Servizi Comuni srl;
- continuo controllo degli impianti termici;
- la disponibilità e continuità di risorse umane che non si possono reperire all'interno ed il cui reperimento risulterebbe difficoltoso e non conveniente;
- maggiore flessibilità gestionale;
- possibilità di rispondere in tempi più rapidi all'innovazione tecnologica;
- verifica delle attività svolte improntata a criteri di snellimento ed efficacia.

Circa la convenienza economica occorre ricordare che il servizio di "gestione calore", secondo l'interpretazione giurisprudenziale dominante, può essere qualificato come "servizio strumentale" all'Ente affidante e non già quale servizio pubblico locale destinato all'utenza, esso infatti non viene reso direttamente alla collettività, ma è fornito alle strutture gestite dall'Ente proprietario, traducendosi in un servizio di supporto o strumentale ad una

diversa attività principale (v. TAR Sardegna, Sez. I, n. 332/2012, Cons. St. – Sez. V – 11/04/2013 n. 1976, Cons. St. - Sez. V. - 15/02/2013 n. 936, Cons. St. - Sez. V. – 03/06/2013 n. 3022, TAR Brescia - Sez. I - 27/12/2007, n. 1373). Pertanto, attenendosi al dato normativo, all'affidamento del servizio in oggetto non si applica la disciplina di cui al D.Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201 avente per oggetto: "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" e che, ai sensi del sopracitato art. 7, c. 2 del D.Lgs. n. 36/2023, il provvedimento di affidamento in house del servizio si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici.

E nel caso di specie il vantaggio economico è dato l'offerta economica proposta da AM Service che prevede una riduzione rispetto all'attuale contratto di servizio pari a circa 200000 Euro annui, corrispondenti ad un risparmio nell'arco di 5 anni prossimo a 1000000 Euro.

<p>CONTRATTO DI SERVIZIO PER L’AFFIDAMENTO DEL CONTROLLO DELLO STATO DI MANUTENZIONE ED ESERCIZIO DEGLI IMPIANTI TERMICI RICADENTI NEL TERRITORIO COMUNALE</p>

Il presente contratto ha per oggetto "i controlli necessari ad accertare

l'effettivo stato di manutenzione e di esercizio degli impianti termici di climatizzazione invernale ed estiva" ricadenti interno del Territorio del Comune di Foggia, ai sensi dell'art. 9 del D.P.R. n. 74/2013 e successive modifiche ed integrazioni.

Il servizio comprende:

- a. controllo secondo normativa degli impianti termici di climatizzazione invernale con potenza termica superiore a IOkWe inferiore a 100 kW;
- b. controllo secondo normativa degli impianti termici di climatizzazione estiva con potenza termica superiore a 12 kW e inferiore a 100 kW;
- c. controllo secondo normativa degli impianti termici di climatizzazione invernale ed estiva con potenza termica superiore o uguale a 100 kW;
- d. apertura di uno sportello informatico per ricezione pratiche di autocertificazione, informazioni agli utenti e ai manutentori, campagne informative, distribuzione modulistica;
- e. creazione e continuo aggiornamento del catasto termico, comprendente archivio degli impianti termici presenti sul territorio del comune di Foggia e archivio delle veri fiche/ ispezioni eseguite;
- f. redazione e invio, entro il 31 dicembre, di una relazione annuale sullo stato e sulle caratteristiche di effettuazione del servizio e sullo stato di efficienza e manutenzione degli impianti termici nel territorio del Comune di Foggia, con particolare riferimento alle risultanze delle ispezioni effettuate.

In conformità al principio stabilito dal comma 3, art. 31 della legge n. IO del 9 gennaio 1991, i costi delle attività eseguite da AM Service s.r.l. per lo svolgimento del presente contratto sono remunerati dagli utenti secondo le tariffe che saranno stabile con apposito Disciplinare Operativo Comunale.

Le somme saranno rimosse direttamente da AM Service s.r.l. e

costituiranno provvista per la copertura dei costi del servizio e gli eventuali utili saranno reinvestiti nel miglioramento del servizio stesso.

AM Service s.r.l. corrisponderà al Comune di Foggia un importo onnicomprensivo pari ad € 1,00 per ogni autocertificazione valida pervenuta ad AM Service oltre ad una percentuale pari al 5% delle tariffe per le ispezioni con oneri, come saranno stabilite dal predetto Disciplinare Operativo.

Ricordato che il costo del servizio è posto, per legge, a carico degli utenti, per le finalità della presente relazione appare funzionale comparare sia i costi unitari posti a carico degli utenti, per certificazioni ed ispezioni, sia il costo complessivo del contratto che ne scaturisce.

La raccolta dei dati è stata effettuata sui siti istituzionali di vari enti. Va premesso che non esiste una situazione omogenea nelle regioni italiane. Per molti enti il servizio di controllo non è attivo o è attivo solo parzialmente. Inoltre la metodologia di gestione è molto variegata. Per comprendere quanto sopra si richiamano alcuni esempi di gestione.

La Regione Lombardia ha affidato la gestione del servizio di tenuta del catasto regionale alla propria società in house providing, lasciando alle Amministrazioni locali la gestione autonoma delle attività di accertamento ed ispezione per il loro territorio.

La Regione Piemonte ha sospeso da alcuni anni il servizio ispettivo e sta costituendo il catasto interessando l'ARPA Regionale per l'attività ispettiva. La Regione Veneto ha formato il catasto degli impianti di climatizzazione, ma non effettua l'attività ispettiva. La Regione sta redigendo il regolamento per la gestione del servizio.

La Regione Sicilia ha una gestione mista tra autorità competenti e regione stessa, ma di fatto il servizio non è attivo.

La Regione Calabria sta avviando il servizio.

La Regione Toscana, ha avocato a sé il servizio, ma di fatto lo ha delegato alle società partecipate provinciali, mantenendo semplicemente la governance e limitandosi alla super visione delle attività. Pertanto i dati non sono spesso comparabili in quanto non è comparabile l'attività che sottende il costo del servizio. In definitiva ci si attiene a comparare servizi simili e per i quali i dati disponibili sono sufficientemente chiari.

La comparazione ai fini della dimostrazione dell'economicità dell'offerta di AM Service, viene effettuata sugli oneri posti a carico degli utenti, sia per effettuare la "certificazione" dell'impianto (cfr. Art. 5 LR 17/2007) sia riguardo alle ispezioni a pagamento. Tali tariffe sono strutturate in base alla tipologia di impianto, ed in particolare in base alla potenzialità, distinguendo tre fasce di potenza, che hanno diversa periodicità legata agli adempimenti di legge (in particolare alla periodicità della certificazione), tuttavia come si potrà vedere nella tabella che segue, il dato preponderante è quello delle caldaie domestiche (di potenza inferiore a 35 kW).

	Tariffa Certificazione	Tariffa Ispezione
Comune e Provincia di Chieti	15 Euro	120 Euro
Provincia di Pescara	16 Euro	98 Euro
Provincia di Teramo	15 Euro	110 Euro
AM Service	15 euro	100 Euro

Considerato come i costi unitari ed il costo complessivo siano comparabili a quelli di altri territori simili, si deve rilevare come tali costi siano congruenti ed in linea con quelli di altri ambiti territoriali.

Dalla Relazione Illustrativa di accompagnamento "Obiettivi Gestionali 2024" emerge che le attività relative ai servizi "vendita bollini energetici" e "ispezioni impianti termici" è previsto un ricavo di circa 690000 Euro in linea con le campagne di vendita precedenti.

**OBIETTIVI DI UNIVERSALITÀ, SOCIALITÀ, EFFICIENZA,
ECONOMICITÀ, QUALITÀ DELLA PRESTAZIONE, CELERITÀ
DEL PROCEDIMENTO E RAZIONALE IMPIEGO DI RISORSE
PUBBLICHE**

Con riferimento ai singoli contratti di servizio, stante la loro natura di servizio strumentale, si sono evidenziati i vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici di cui all'art. 7 del D. Lgs. 36/2023.

Alla luce dell'esperienza già maturata per un periodo pluriennale da AM Service la scelta operata discende inevitabilmente anche dalla considerazione dei benefici attesi (per la collettività di riferimento e per il Comune di Foggia) rispetto allo svolgimento del servizio.

A tal proposito è opportuno ricordare che secondo Cons. St., sez. III, 10 maggio 2021, n. 3682, in Foro amm., 2021, 5, 783, «la tecnica di redazione privilegiata dall'Amministrazione non può dirsi soggetta ad una metodica rigida e vincolante essendo sufficiente che la trama argomentativa compendiata nella relativa statuizione dia adeguatamente conto dell'aderenza della scelta compiuta alle coordinate sopra richiamate. (...) quello dei costi non solo non costituisce l'unico elemento di cui tener conto ai fini del vaglio di ragionevolezza della scelta di internalizzare il servizio, ma ad esso va assegnato un rilievo tendenzialmente complementare nel senso che può assumere rilievo discrezionale a parità di condizioni qualitative, di efficacia e di ammissibilità».

- A) La soluzione dell'affidamento in house garantisce il più rigoroso controllo e presidio sul servizio da parte dell'Ente affidante, in funzione di assicurarne lo svolgimento in modo proattivo e in modo strettamente coerente con le scelte dell'Ente. È da ritenere che l'affidamento diretto garantisca una migliore attuazione del servizio, assicurando la migliore flessibilità in funzione delle esigenze e degli intendimenti dell'Ente, dal momento che la società in house si adatta più facilmente (ed efficacemente) alle richieste dell'Amministrazione affidante. La società – inoltre – ha sviluppato nel corso degli anni un significativo know-how nello

svolgimento dei servizi indicati e, tra l'altro, proseguendo con il modello gestionale precedente (che non ha mai determinato problematiche di sorta per il territorio) diviene possibile assicurare al meglio l'erogazione del servizio senza soluzione di continuità, risultando altresì confermato il personale interessato.

- B) AM Service è un'azienda dinamica che offre una efficace gestione del territorio di una città che si muove in base alle esigenze della collettività, nonché alle congiunture, richiedendo perciò, quando necessario, il ricorso allo jus variandi. Queste complesse dinamiche possono dare luogo a molteplici variazioni che hanno effetto sulle attività dell'affidatario e sulla economicità del servizio. Tale facoltà di variazione delle scelte deve avere caratteristiche di unilateralità, deve cioè essere attribuita all'Amministrazione quale solo soggetto attivo, ed essere esercitata nei confronti di un soggetto passivo nei limiti delle tutele che la legge riconosce a quest'ultimo. E' evidente che l'esercizio di una siffatta facoltà da parte dell'ente affidante risulta facilmente percorribile, senza dare luogo a complessi contraddittori o a contenziosi, solo nel caso in cui fra i due soggetti coinvolti esista un rapporto di subordinazione gerarchica tipico dell'in house. L'affidamento in house risponde, quindi, in primo luogo ad una necessità di tipo organizzativo, configurandosi come rapporto interorganico, ancillare alla programmazione comunale e non già come rapporto contrattuale intersoggettivo.
- C) Flessibilità rispetto alle necessità : sempre sotto il profilo organizzativo si evidenzia come spesso l'attività richiesta all'ente affidatario coincida con particolari esigenze specifiche che possono essere affrontate attraverso provvedimenti specifici (deroghe) o portare a modifiche strutturali del contratto di servizio (disciplinare), al fine di pervenire a

soluzioni equilibrate che non vanifichino le finalità di una sempre più efficace gestione del patrimonio. Un simile modello gestionale flessibile risulterebbe probabilmente di difficile applicabilità con il coinvolgimento di un soggetto terzo privato titolare della gestione, che sarebbe portatore di un proprio specifico interesse volto alla massimizzazione dell'utile di gestione che, in molti casi, potrebbe risultare in opposizione agli interessi espressi dall'ente appaltante.

- D) Semplicità ed efficienza dei processi decisionali: dal punto di vista della governance, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza di regole decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione interorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo. In tale contesto l'Amministrazione, che è la sola responsabile delle scelte agli occhi della collettività amministrata, conserva maggiore autonomia decisionale e può garantire tempi di risoluzione delle problematiche più immediati e certi rispetto ad un modello in cui risultasse necessario un confronto negoziale con un terzo soggetto gestore. Tale assetto appare certamente preferibile, dal punto di vista della governance, al ben più complesso equilibrio che si deve realizzare nell'ambito del complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara (alternativa all'affidamento alla società in house ed alla società mista), a mezzo del contratto di servizio, che presenta indubbe difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi.
- E) Salvaguardia del valore dell'asset: l'economicità della scelta sulla modalità di affidamento deve essere valutata anche con riguardo alla salvaguardia del valore dell'asset dell'ente locale, sotto il quale profilo l'affidamento in house appare maggiormente tutelante per l'ente. In particolare, allorché la società partecipata affidataria del servizio non venisse

confermata nell'affidamento, l'immediato "ricorso al mercato" comporterebbe, la perdita per l'ente locale di parte del valore dell'asset, in contrasto con il buon andamento e l'obbligo di ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche, sancito dall'art. 97 della Costituzione e dall'art. 1, comma 1, della legge n.241/1990; obbligo che non riguarda la sola gestione corrente, ma anche il valore patrimoniale della stessa.

- F) Tutela del personale e delle competenze acquisite : esaminando sotto questo aspetto l'opzione di affidamento del servizio mediante procedura di evidenza pubblica, va evidenziato come sia tuttora vigente l'art. 3 bis, comma 2, del D.L. 138/2011, convertito in Legge 14 settembre 2011, n. 148, in base al quale "in sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta". Questa previsione consentirebbe di effettuare un'aggiudicazione in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa assegnando punteggio al parametro in esame. Ovviamente questa impostazione resterebbe sottoposta all'inevitabile alea delle decisioni dei concorrenti, i quali potrebbero puntare su altri aspetti maggiormente qualificanti della propria offerta marginalizzando l'incidenza del punteggio assegnato alla tutela occupazionale. Pertanto, sotto il profilo della tutela della continuità lavorativa, dell'occupazione e delle professionalità acquisite dai dipendenti dell'attuale gestore risulta maggiormente tutelante l'opzione dell'in house. Detta norma, volta alla tutela occupazionale, è stata riconosciuta applicabile anche ai servizi ad evidenza pubblica locali dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 46/2013, come elemento valutabile ai

fini della procedura di affidamento. E' anche importante sottolineare che il personale dipendente della società affidataria spesso ha acquisito, nel corso della pregressa gestione del servizio in esame, non soltanto una dettagliata conoscenza delle caratteristiche del servizio (know how oggettivo), ma anche un articolato complesso di conoscenze professionali derivante sia dalla continua attività di formazione a cui la Società ha sottoposto il proprio personale sia dalla partecipazione attiva del personale allo sviluppo organizzativo da cui il servizio è stato interessato nel corso dell'ultimo periodo (know how soggettivo).

- G) Eliminazione costi di start up: per le medesime motivazioni di cui al punto precedente, la scelta dell'affidamento in house providing certamente permette anche di evitare il sostenimento di costi di start up, in quanto la Società è già avviata e non richiede rilevanti investimenti aggiuntivi per la gestione del Servizio, a differenza di quanto avverrebbe nel caso di affidamento del servizio a terzi; basti pensare, ad esempio, ai software di gestione, per cui spesso l'azienda partecipata ha fatto importanti investimenti tecnologici anche al fine di uniformarsi a standard di qualità/sicurezza di eccellenza richiesti. La Società è infatti ad oggi perfettamente in grado di svolgere il servizio da affidare, sia sotto il profilo del know how che delle attrezzature, software di gestione, forniture, spazi, etc.
- H) Ottimizzazione delle spese generali societarie : come ulteriore motivazione per il mantenimento del servizio in favore delle società in house si consideri che, in presenza di tale affidamento, la Società ha la possibilità di ottimizzare i costi indiretti e comuni imputandoli a carico della gestione societaria complessiva di tutte le altre attività affidate. Qualora invece il servizio fosse esternalizzato si verificherebbe una divisione, ma anche un aumento dei sopra citati oneri, in quanto l'ente dovrebbe corrisponderli al nuovo gestore, mentre la società in

house continuerebbe a sostenere i rilevanti oneri derivanti dalle spese generali di funzionamento della Società, ripartendoli fra le rimanenti attività assegnate. Pertanto, visto che spesso le società in house hanno diversi servizi in affidamento, l'azienda stessa può ottimizzare le c.d. "spese di sistema" perpetrando delle economie di scala che non si avrebbero in caso di diversi soggetti gestori dei singoli servizi.

- I) Benefici di universalità e socialità: i servizi sono forniti all'intera collettività, senza alcuna distinzione sulla base delle disposizioni stabilite dalle apposite delibere comunali e dalla carta dei servizi del gestore. Con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità si rileva che, nel caso in esame, trattandosi di attività strumentali svolte a favore del l'ente non sono presenti obiettivi diretti di universalità (intesa come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza, secondo la definizione contenuta all'art. 1, par.2 della Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica) e socialità. Nella fattispecie, infatti, si è in presenza, in sintesi, di un'attività avente natura strumentale, cioè rivolto principalmente alla pubblica amministrazione stessa ma tesa, comunque, a soddisfare anche indirettamente esigenze generali della collettività assunto dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo) e che viene gestito indirettamente tramite un soggetto privato di cui la collettività ne trae un beneficio solo indiretto a differenza del c.d. servizio universale.
- J) Benefici e obiettivi di efficienza ed economicità: AM Service nel corso degli anni ha integrato tale servizio con altre attività sempre a favore del Comune di Foggia, sviluppando interazioni

attraverso le quali è possibile generare economie di scala e rappresentare una delle principali realtà di riferimento dell'Ente. Tale attività è spesso favorita dalle proficue sinergie, generate dalla gestione di servizi, che si sono spontaneamente create fra le unità organizzative della società: ciò, inoltre, comporta un contenimento dei costi derivante dall'ottimizzazione di impiego del personale derivante dall'integrazione dei vari servizi sopracitati, che non si otterrebbe tramite ricorso al mercato. L'affidamento in house invece permette di concordare con la società un business plan più aderente alla realtà locale. L'affidamento in house, permette di svincolarsi dalle logiche di rendimento di mercato del capitale investito, proprio dei gestori privati, con beneficio in termini di maggiori investimenti. La gestione persegue esclusivamente l'ottimale impiego delle risorse pubbliche: infatti, in quanto società in house, non vi è come scopo primario il conseguimento di un utile, ma la realizzazione degli obiettivi definiti dall'Ente ed il mantenimento di un equilibrio economico, finanziario e durevole. Tale assunto garantisce che le risorse pubbliche non vengano destinate ad altre finalità che non siano il ritorno a favore della stazione appaltante dei servizi richiesti.

In conclusione sussistono le condizioni formali e sostanziali che consentono di procedere direttamente all'affidamento dei servizi alla società partecipata AM Service srl sulla base della procedura disegnata dal D.Lgs. 201/2022, compatibilmente con la discrezionalità riconosciuta alle amministrazioni aggiudicatrici dall'art. 2, comma 1, della direttiva 2014/23/UE.