

# Comune di Rivanazzano Terme

(Provincia di Pavia)

Allegato "A" alla Deliberazione  
C.C. n. 2 in data 05.02.2020

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI TRASPORTO SCOLASTICO.

(art. 34 commi 20 e 21 D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 e art. 192 comma 2 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50)

### INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di trasporto scolastico.
Ente affidante	Comune di Rivanazzano Terme
L'ente affidante è ente di governo dell'ATO	No
Tipo di affidamento (appalto/concessione/contratto di servizio)	Contratto di servizio
Modalità di affidamento (gara/in house/società mista; se normativa speciale indicare il testo di legge di riferimento)	In house
Durata del contratto	dalla data di esecutività del provvedimento di affidamento sino alla scadenza dell'A.S. 2021/2022
Nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)	Si
Servizio già affidato (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 21)	No
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Rivanazzano Terme

### SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Stefania Schiavi
Ente di riferimento	Comune di Rivanazzano Terme
Area/servizio	Settore I Amministrativo
Telefono	0383945127
Email	stefania.schiavi@comune.rivanazzanoterme.pv.it
Data di redazione	GENNAIO 2020

## **01 PREMESSA**

Il servizio di trasporto scolastico del Comune di Rivanazzano Terme è svolto a favore delle seguenti istituzioni scolastiche:

- 1) Scuola dell'Infanzia di Rivanazzano Terme;
- 2) Scuola dell'Infanzia di Godiasco Salice Terme - sezione di Rivanazzano Terme;
- 3) Scuola Primaria di Rivanazzano Terme;
- 4) Scuola Secondaria di Primo Grado di Rivanazzano Terme.

In particolare si dà atto che:

- con propria Determinazione n. 212/2016 veniva approvato il verbale di gara 02.09.2016 ed il REPORT della procedura di gara n. 78513781 su Piattaforma SINTEL, aggiudicando in via definitiva l'affidamento del servizio di trasporto scolastico a servizio scuola dell'infanzia di Salice Terme, scuola dell'infanzia, scuola primaria e scuola secondaria di primo grado di Rivanazzano Terme, per anni tre, per gli anni scolastici 2016/2017-2017/2018 e 2018/2019, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'articolo 36, c. 2 lett. b) D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, alla Ditta s.a.p.o. S.p.a. - Via Gasometro 17 - VOGHERA (PV), per un importo pari ad € 163.620,00 IVA esclusa (€ 54.540,00 annui);

- il relativo contratto veniva sottoscritto tra le parti in data 21.02.2017 n. 172 Rep.;

- con propria Determinazione n. 251/2019 si era proceduto - ai sensi dell'art. 2 del capitolato speciale d'appalto - all'affidamento della prosecuzione del servizio di trasporto scolastico a servizio scuola dell'infanzia di Salice Terme, scuola dell'infanzia, scuola primaria e scuola secondaria di primo grado di Rivanazzano Terme alla ditta SAPO a decorrere dall'inizio dell'A.S. 2019/2020, presumibilmente per mesi due, o comunque sino ad avvenuto nuovo affidamento del servizio medesimo, alle medesime condizioni economiche di cui al richiamato contratto n. 172 Rep./2017;

Il Decreto Legge 18/10/2012, n.179 Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (Pubblicato in G.U. n.245 del 19 Ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 - In vigore dal 20 Ottobre 2012), all'art. 34 (Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti, i servizi pubblici locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni), comma 13 prevede quanto segue: "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste."

In termini di contenuti specifici, quindi la presente relazione:

- individua la normativa di riferimento;
- definisce le caratteristiche del servizio e gli obblighi di servizio pubblico e universale nonché gli specifici obblighi di servizio del comune;
- descrive il servizio di trasporto scolastico e la relativa organizzazione;
- dà conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale per la forma di affidamento "in house",
- individua in conclusione l'ente affidante, il gestore ed il contratto di servizio indicando le compensazioni economiche se previste.

### **1. NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

Il Decreto Legge 18/10/2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 19 ottobre 2012, n. 245, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221,

all'art. 34 *“Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti, i servizi pubblici locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni”*, commi 20 e 21 prevede quanto segue:

*20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.*

*21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.*

Il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 *“Attuazione delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei Contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”* (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016), all'art. 192 comma 2 prevede quanto segue:

*2. 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.*

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *“in house”*. L'iscrizione in tale elenco avviene secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC e consente di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

L'art. 5 del D. Lgs. 50/2016 (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici ed accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico) recita:

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

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

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

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

Le disposizioni del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*, pubblicato in G.U. n. 210 del 08/09/2016 ed in vigore dal 23/09/2016, hanno ad oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica diretta o indiretta.

## **2. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Il Servizio 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.

Stante il riferimento contenuto nell'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2012, agli *"obblighi di servizio pubblico e universale"*, si rende dunque necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

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

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali, si può concludere che le citate nozioni rappresentano nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" *tout court* l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la *ratio* degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

Inoltre, l'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo accessibile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

## **3. GLI SPECIFICI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO PER IL SERVIZIO E IN PARTICOLARE GLI OBBLIGHI DEL COMUNE**

Le esigenze da presidiare nella gestione del Servizio sono strettamente legate alle politiche di settore che l'ente deve perseguire.

Tali esigenze giustificano interventi di regolamentazione da parte dell'ente concedente che il gestore del servizio si obbliga, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, a garantire determinati *standard* qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza.

Pertanto, sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico ed universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla mobilità ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico.

Ciò deve avvenire attraverso un intervento regolatore che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio.

In particolare, deve trattarsi di obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del Servizio.

#### **4. IL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO SCOLASTICO E LA RELATIVA ORGANIZZAZIONE**

Prima di enunciare compiutamente come viene organizzato il servizio di trasporto pubblico locale scolastico non possiamo non analizzare il concetto di servizio pubblico. Con tale termine ci si riferisce ad una fattispecie più ampia rispetto a quella di servizio di interesse generale. In alcuni casi, si riferisce al fatto che è un servizio offerto alla collettività; in altri, che ha finalità di interesse pubblico; in altri ancora, si riferisce alla proprietà pubblica o allo status giuridico dell'ente. Un servizio può essere definito pubblico quando si estrinseca in un'attività economica che ha ad oggetto la produzione di beni e di servizi diretti a soddisfare le esigenze della collettività. Da questa definizione salta subito agli occhi l'ininfluenza della veste giuridica (pubblica –privata) assunta dall'azienda stando a significare la scarsa importanza posseduta a tal senso. In tempi piuttosto recenti è stata compiuta la scelta di orientare la gestione degli enti locali verso logiche manageriali rivolte a soddisfare le esigenze del cittadino mediante l'erogazione di servizi pubblici qualitativamente migliori. Ecco allora spiegato il passaggio dal concetto tradizionale di servizio pubblico utilizzato dalle legislazioni nazionali a quello di servizio di interesse generale e di servizio universale del diritto comunitario. Per i servizi di interesse generale la normativa comunitaria prescrive vari obblighi tra i quali: l'universalità e la continuità che comportano che il soggetto erogatore sia obbligato a garantire la fornitura del servizio a tutti e senza interruzioni; la qualità che è diventata un requisito fondamentale nella regolamentazione dei servizi di interesse generale; l'accessibilità che impone sia offerto ad un prezzo sostenibile in modo che sia fruibile da tutti; la tutela degli utenti che include la buona qualità, la sicurezza fisica e la protezione sanitaria, la trasparenza, la libertà di scelta del servizio e del fornitore, la possibilità di ricorso, la scelta delle modalità di pagamento, la partecipazione attiva di rappresentanti di utenti alla sua valutazione. Un servizio universale per essere definito tale deve essere messo a disposizione di tutti gli utenti a prescindere dal loro luogo di residenza, a un livello qualitativo prestabilito e ad un prezzo accessibile. Il servizio universale può essere catalogato come una sottospecie di servizio pubblico che risponde alle stesse esigenze sociali di uguaglianza, continuità e accessibilità e come tale è un concetto dinamico nel tempo in relazione all'evoluzione delle esigenze collettive oltre che ad essere flessibile viste le capacità di adattamento alle differenti circostanze nazionali e regionali e alle diverse strutture di mercato. La fissazione dei confini del pubblico servizio rappresenta un problema di grande interesse ed attualità soprattutto per gli Enti locali che sono chiamati a svolgere un ruolo di primo piano proprio nell'individuazione e nell'erogazione del servizio pubblico. tale aspetto è confermato proprio un periodo in cui ancor di più alla luce del principio di sussidiarietà e del diritto comunitario che impongono la rivisitazione delle concezioni tradizionali. Chiarito cosa si intenda per servizio pubblico possiamo definire il trasporto pubblico, che non è altro che un tipo di servizio pubblico così come lo sono le telecomunicazioni, la gestione dell'acqua e dell'elettricità, etc. Con il termine trasporto pubblico si intende l'insieme dei mezzi di trasporto e delle modalità organizzative che permettono ai cittadini di esercitare il proprio diritto alla mobilità servendosi di mezzi non di proprietà (appartenenti invece alla categoria del trasporto privato). Tale servizio può essere realizzato con svariati mezzi di trasporto tra i quali citiamo: autobus, filobus, taxi, treno, tram, funicolare, metropolitana, funivia, aeroplano, traghetti.

#### **4.1 La gestione delle flotte di veicoli per il trasporto pubblico locale**

Una domanda che sorge spontanea quando si parla di una modalità di trasporto è “perché dovrei utilizzarlo? È conveniente? Se non è conveniente quali sono i motivi? L’utilizzo e la gestione di un sistema di trasporto pubblico è conveniente sia per la collettività (che per il cittadino privato) per diverse ragioni. Sicuramente si assiste ad una riduzione dei costi del viaggio, ad una limitazione dell’inquinamento atmosferico ed acustico, diminuisce la congestione dovuta all’utilizzo dei mezzi di trasporto individuali, e soprattutto permette di muoversi anche a chi non possiede un mezzo privato. Per un privato cittadino l’utilizzo del trasporto pubblico permette di risparmiare denaro visti i minori costi rispetto al trasporto privato e inoltre non si rende necessario guidare il mezzo. Definito cosa si intenda per trasporto pubblico ci addentriamo nella branca del trasporto pubblico locale. Con tale termine non si intende altro che la sottocategoria del trasporto pubblico che si occupa di consentire l’effettuazione di piccoli viaggi (pendolarismo) come quelli casa-scuola, casa-lavoro, in cui vanno ricomprese pertanto tutte le diverse modalità di trasporto pubblico (autobus, filobus, metropolitana, tram, treno) che permettono l’esercizio del diritto alla mobilità dei cittadini su scala locale (urbana, provinciale e regionale) e sovra locale. A favore del Tpl giocano sicuramente la concorrenzialità rispetto al trasporto privato, la diffusione e la capillarità sul territorio, la convenienza economica, la sicurezza (meno incidenti), la velocità commerciale (nel caso di trasporto su ferro). Tra i contro sicuramente troviamo la mancanza/carenza di servizi in aree a domanda debole, il comfort inferiore rispetto a un mezzo privato, la mancanza di privacy sui mezzi di trasporto, la mancanza di autonomia nella pianificazione dello spostamento. Uno dei difetti di tale servizio abbiamo detto è quello di essere poco presente in particolari aree, siano esse quartieri periferici di città con difficile accesso, o piccoli paesi di vallata. Alcune società per fronteggiare questo problema si stanno attrezzando con sistemi a chiamata che consentono attraverso la telefonata a un centralino di prenotare il viaggio da/per un determinato quartiere o paese di vallata ad un’ora ben precisa, il tutto ad un costo identico o di poco superiore a quello del servizio tradizionale. Alcuni enti, ed è qui che introduciamo il servizio oggetto della presente relazione, a sostegno del Trasporto pubblico Locale si sono organizzati con servizi di trasporto pubblico locale dedicato a particolari tipologie di utenti in aree che non offrono copertura con i classici sistemi di TPL, è qui che si inserisce il trasporto pubblico scolastico.

#### **4.2 Servizio comunale di trasporto scolastico: natura e caratteristiche**

Per il servizio di trasporto scolastico, la giurisprudenza, pur rilevando che la prestazione dello stesso si caratterizza per essere riservato a categorie specifiche di utenti, ne ha confermato il carattere di servizio pubblico locale e “non di linea” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 novembre 2004 n. 7636) e ha sottolineato che lo stesso non è tra l’altro incompatibile con lo svolgimento di servizi di linea (TAR Campania - Napoli – Sez. I, 26 febbraio 2010 n. 1191). In proposito, ai sensi del decreto legislativo 22 settembre 1998, n. 345, e della legge 15 gennaio 1992, n. 21, i Comuni esercitano tutte le funzioni amministrative relative ai servizi di trasporto pubblico non di linea di persone. Si deve pertanto ritenere che il servizio di trasporto scolastico, sia pleno iure un servizio pubblico di trasporto, pertanto escluso dalla disciplina normativa dei servizi pubblici a domanda individuale.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la decisione n. 25/SEZAUT/2019/QMIG assunta il 7 ottobre 2019 (e depositata il 18/10/2019), ha stabilito che gli enti locali, “nell’ambito della propria autonomia finanziaria, nel rispetto degli equilibri di bilancio e della clausola d’invarianza finanziaria”, possano “dare copertura finanziaria al servizio di trasporto scolastico anche con risorse proprie, con corrispondente minor aggravio a carico all’utenza”.

Secondo la Sezione delle Autonomie, la cui deliberazione si discosta sensibilmente dalle decisioni assunte in precedenza da diverse Sezioni regionali, l’erogazione del servizio di trasporto scolastico è “doverosa per legge”. Trattandosi di un “servizio pubblico essenziale a garanzia del primario diritto allo studio”, la contribuzione pagata dai fruitori può essere anche nulla o di modica entità, “purché individuata attraverso

meccanismi, previamente definiti, di gradazione della contribuzione degli utenti in conseguenza delle diverse situazioni economiche in cui gli stessi versano”.

Nel territorio comunale di Rivanazzano Terme ha sede l’Istituto Comprensivo Statale (già Direzione Didattica) di Rivanazzano Terme, cui fanno capo gli istituti scolastici dei comuni di Rivanazzano Terme, Godiasco Salice Terme, Codevilla e Retorbido.

Sul territorio comunale, che ha una superficie complessiva di 29,04 Km<sup>2</sup>, e che è classificabile come collinare/parzialmente montano, sono presenti n. 4 scuole:

- Scuola dell’Infanzia di Rivanazzano Terme, comprendente n. 3 sezioni scolastiche;
- Scuola dell’Infanzia di Godiasco Salice Terme, avente sede nell’immobile di proprietà del Comune di Godiasco Salice Terme denominato ex Istituto Balneoterapico “E. Diviani” sito in Godiasco Salice Terme sotto il Comune di Rivanazzano Terme in Via Gennaro Egidio, comprendente n. 1 sezione di Rivanazzano Terme; per una popolazione scolastica complessiva per la scuola dell’infanzia di circa 97 alunni (A.S. 2019/2020);
- Scuola Primaria di Rivanazzano Terme, comprendente n. 2 sezioni, per una popolazione scolastica di circa n. 179 alunni (A.S. 2019/2020);
- Scuola Secondaria di Primo Grado, comprendente n. 2 sezioni, per una popolazione scolastica di circa n. 123 alunni (A.S. 2019/2020).

Sino all’anno 1997, il servizio di trasporto scolastico del Comune di Rivanazzano Terme è stato gestito con n. 2 scuolabus comunali a beneficio della Scuola dell’obbligo e Materna Statale –, esplicito in tre servizi (Scuola Elementare, Scuola Media e Scuola Materna Statale), mediante l’impiego di n. 3 operatori dipendenti dell’Ufficio Tecnico.

Nella fattispecie, il servizio de quo veniva svolto con mezzi di proprietà comunale, condotti da personale dipendente (n. 3 operatori) in possesso di specifica patente “D”, con impegno sempre più crescente di anno in anno da parte dell’Amministrazione Comunale al fine di far fronte alle esigenze soggettive avanzate dalle famiglie e dalle utenze.

A partire dall’anno scolastico 1997, l’Amministrazione Comunale ha stabilito di affidare in appalto il servizio trasporto alunni limitatamente alla Scuola dell’obbligo, nel rispetto dei contenuti del D.L. 31.01.1997 ( in tema di gestione del servizio di trasporto scolastico) ovvero a soggetti non legati da un rapporto di lavoro con l’Ente, ma che fossero in possesso dell’attestato di idoneità professionale all’esercizio dell’attività di autotrasporto viaggiatori su strada ai sensi dell’Art. 6 D.M. n. 44/1991. Quanto sopra al fine di recuperare almeno un dipendente nel rispetto delle mansioni di competenza, nonché di ovviare all’uso di un pulmino ormai obsoleto e necessitante di pesanti interventi di manutenzione straordinaria.

A decorrere dall’anno scolastico 2002/2003, l’Amministrazione Comunale ha ritenuto, alla luce delle carenze di organico del personale dell’Area Tecnica, insufficiente per poter garantire una gestione efficace/efficiente del servizio di trasporto scolastico degli alunni delle Scuole Materne (svolto sino ad allora da personale comunale con mezzi di proprietà comunale), di procedere all’esternalizzazione anche del servizio di trasporto delle Scuole Materne (Rivanazzano Terme e n. 1 sezione staccata di Salice Terme), anche alla luce di una più organica gestione del servizio di trasporto scolastico per tutte le scuole di Rivanazzano Terme, di qualunque ordine e grado.

Tale scelta è stata dettata sia dalla cronica mancanza di personale comunale da adibire allo svolgimento del servizio scuolabus (accentuata altresì dall’impossibilità di procedere a nuove assunzioni in relazione al blocco imposto dalla Legge Finanziaria n. 311/2004 e successive leggi finanziarie) e sia dalla necessità che il servizio, data l’ampiezza della domanda e la dispersione territoriale dei richiedenti, venisse svolto con macchine di capienza superiore a quelle in dotazione al parco mezzi dell’Ente (peraltro vetuste e ormai non utilizzate da anni, e successivamente vendute).

Attualmente, pertanto, il servizio di trasporto scolastico è garantito:

- 1) per la Scuola dell’Infanzia di Rivanazzano Terme;

- 2) per la Scuola dell'Infanzia di Godiasco Salice Terme - sezione di Rivanazzano Terme;
- 3) per la Scuola Primaria di Rivanazzano Terme;
- 4) per la Scuola Secondaria di Primo Grado di Rivanazzano Terme.

Il Comune di Rivanazzano Terme intende offrire il servizio di trasporto scolastico quale servizio pubblico locale rientrante nel quadro degli interventi appartenenti alla categoria dei servizi di assistenza scolastica.

Con tale servizio, infatti, il Comune intende facilitare il raggiungimento della scuola da parte degli alunni della scuola dell'infanzia e dell'obbligo, agevolando, specie per gli alunni che sono domiciliati in località distanti o che, comunque, hanno problemi di collegamento con la scuola, l'esercizio del diritto allo studio.

L'affidamento in gestione del servizio è, pertanto, finalizzato a rendere effettivo l'esercizio del diritto allo studio contemplato nella L.R. n. 31/80.

Il servizio di trasporto scolastico rappresenta atto di fatto obbligatorio per i Comuni, anche per quelli di minore dimensione demografica, al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e per combattere l'evasione scolastica, nonché per evitare disagi socio-familiari ai genitori degli alunni impegnati per lavoro.

Il riferimento normativo per la tipologia del servizio di cui trattasi sono il D.M. 31.01.1997 "Nuove disposizioni in materia di trasporto scolastico" e il D. Lgs. n. 285 del 30.04.1992 e successive modificazioni (codice della strada).

Il Comune di Rivanazzano Terme affida il servizio del trasporto scolastico a favore degli alunni frequentanti le singole scuole nei tragitti di andata e ritorno dai luoghi di raccolta a scuola.

Il servizio garantisce il trasporto casa-scuola al mattino, scuola-casa nel mezzogiorno per gli utenti della scuola primaria (anche se l'utenza di questo servizio si è drasticamente ridotta negli anni a seguito dell'introduzione di orari scolastici che consentono una pausa pari solo ad un'ora) e per gli utenti della scuola secondaria di primo grado (a seguito dell'introduzione di nuovo orario negli ultimi anni con fine lezioni alle 13.38) e scuola-casa nel pomeriggio (su cinque giorni per la scuola d'infanzia, su quattro giorni per la scuola primaria ed un giorno facoltativo la scuola secondaria di primo grado).

L'utenza del servizio si attesta, da anni ormai, intorno ai 70/80 utenti medi totali tra i diversi ordini di scuola (pari a circa il 15-20% della popolazione scolastica), con una tendenza storica all'aumento dell'utenza degli utenti della scuola primaria e secondaria di primo grado (che ha costretto ad aumentare il numero delle corse per gli utenti di tali ordini di scuola da una a due) ed alla diminuzione dell'utenza della scuola d'infanzia.

Il servizio viene svolto non solo nel territorio comunale di Rivanazzano Terme, bensì altresì sul territorio comunale di Salice Terme in comune di Godiasco Salice Terme, ove è ubicata n. 1 sezione di scuola dell'infanzia di Rivanazzano Terme e dove altresì è garantito il servizio di trasporto per utenti delle altre scuole di Rivanazzano Terme mediante almeno n. 3 punti di raccolta/scarico.

Il trasporto alunni riveste peraltro carattere essenziale in un contesto territoriale quale quello del Comune di Rivanazzano Terme, in relazione alle difficoltà create dalle caratteristiche orografiche del territorio medesimo, che risulta parzialmente montano (oltre il 20% del territorio comunale è costituito da terreni boschivi/incolti), nonché suddiviso nella parte restante tra pianura ed alta collina.

Il suddetto territorio, che si estende per circa 29,04 Km quadrati, per una popolazione di circa 5.325 abitanti (dati ISTAT 2018), è caratterizzato da una forte dispersione territoriale della popolazione (densità popolazione =  $5325/29,04$  = circa 183), in relazione al fatto che oltre al centro abitato di Rivanazzano Terme comprende anche parte della località Salice Terme (il cui territorio è suddiviso tra il Comune di Rivanazzano e quello confinante di Godiasco Salice Terme), ed inoltre una parte della popolazione risiede in cascinie sparse al di fuori del centro abitato, e non servite da alcun collegamento di linee di trasporto urbane o extra-urbane.

Il servizio di trasporto viene di norma svolto mediante l'utilizzo di n. 2 autobus (di capienza media, in relazione alla conformazione territoriale del comune, che non consente l'utilizzo di mezzi di capienza

maggiore in alcune zone collinari, ed a seconda delle esigenze dell'utenza e dell'articolazione oraria delle lezioni scolastiche).

## 5. SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO E NAZIONALE PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO "IN HOUSE", RAGIONI DELLA SCELTA

Attualmente le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica offerte dal contesto normativo comunitario (e anche nazionale) sono indifferentemente:

- appalti e concessioni, mediante mercato, ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario;
- partenariato pubblico – privato, ossia per mezzo di una società mista quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio e per la gestione del servizio
- affidamento diretto, in house, senza previa gara ad un soggetto diverso dall'ente ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo.

L'affidamento in *house* in particolare è una modalità di gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica per mezzo della quale la pubblica amministrazione acquisisce i servizi attingendo all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a terzi tramite gara e dunque al mercato.

Il modello in *house* è circoscritto ai casi di sussistenza delle seguenti condizioni:

- che la società sia a capitale totalmente pubblico,
- che sia esercitato sulla società un controllo analogo a quello che la pubblica amministrazione esercita sulle proprie strutture e servizi
- che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che lo controllano.

I parametri essenziali per il modulo "*in house providing*" sono stati a suo tempo definiti dalla Corte di Giustizia CE con la nota sentenza Teckal del 18.11.1999 sulla causa C107/1998.

La giurisprudenza ha poi considerato sussistente il controllo analogo anche in caso di frazionamento del capitale tra più enti pubblici purché sia soddisfatta la condizione dell'esistenza di un capitale di azionario internamente in mano pubblica, non rilevando tuttavia una esigua quota partecipativa di alcuni soggetti (Corte di Giustizia CE con la sentenza del 13.11.2008 sulla causa C-324/2007).

Sul tema del controllo congiunto si era più volte espresso anche il Consiglio di Stato (sentenza n. 1365/2009, 5082/2009, 7092/2010, 1447/2011 e 1801/2014) sostenendo che il controllo analogo è assicurato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché il controllo sia effettivo e i soci pubblici agiscano unitariamente. Gli elementi di principio dettati a suo tempo dalla "sentenza Teckal" sono stati tradotti con le Direttive 23- 24 – 25/2014/UE, ove il modello *in house* viene codificato per la prima volta. Nel diritto interno il Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei contratti pubblici ha a sua volta introdotto diverse novità in tema di affidamenti diretti. L'Art. 5. (*Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*) prevede che le concessioni o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte (contemporaneamente) tutte le seguenti condizioni:

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria *in house* un'influenza determinante, sia sugli obblighi strategici che sulle

decisioni significanti. Il “controllo analogo” può essere esercitato da una persona giuridica diversa dell'amministrazione aggiudicatrice e a volte controllata da quest'ultima (il cd controllo analogo indiretto).

- oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatario nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice (comma 7); per determinare tale percentuale deve essere fatto riferimento del fatturato totale medio di tre anni precedenti all'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Se a causa di detta costituzione o di inizio attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatario, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività non è disponibile per tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare che la misura dell'attività è credibile.
- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. I commi 4 e 5 dell'art. 5 dal Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei Contratti Pubblici, prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando l'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatario esercitino tale controllo in forma congiunta.

Si ha il “controllo congiunto” quando vengono soddisfatte completamente le seguenti condizioni:

- gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Il Codice dei Contratti Pubblici, all'art 192 (*Regime speciale degli affidamenti in house*) prevede inoltre sia istituito presso l'ANAC l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

Lo stesso articolo 192, stabilisce che ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Da ultimo, in materia di affidamento *in house*, sono rilevanti le disposizioni contenute nel Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica adottato nel Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 che definisce le «società in house» le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto (*si veda Art. 2*)

Inoltre, per quanto riguarda il requisito prevalente, il comma 3 dell'art. 16. prevede che gli statuti delle società devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto al limite di

fatturato di cui sopra che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti recentemente hanno reso l'esatta interpretazione del concetto di "controllo pubblico", esercitato da una PA nei confronti di una società, secondo la disciplina del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSPP), il d.lgs. 175/2016 (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 del 12/6/2019 e depositata il 20/6/2019).

La questione è tutt'altro che irrilevante, considerato che l'esistenza o meno del "controllo pubblico" assoggetta (o meno...) la società ai numerosi vincoli imposti dal d.lgs. 175/2016.

Le stesse Sezioni riunite hanno precisato che "va sottolineato che le definizioni di *controllo*, contemplate dal d.lgs. 175 del 2016, rilevano ai soli fini dell'esatta perimetrazione, oggettiva e soggettiva, delle disposizioni del medesimo testo unico (come si premura di esplicitare, in apertura, l'art. 2) e non anche per l'applicazione di altre norme, in particolare del Codice civile (che, peraltro, vengono espressamente richiamate, in via integrativa, dalla clausola di salvaguardia posta dall'art. 1, comma 3, del TUSPP, in base alla quale "per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato")".

Le società in controllo pubblico sono tenute ad applicare la disciplina del TUSPP, per quanto concerne vincoli e oneri, in termini di adempimenti, elencati dal d.lgs. 175/2016 e smi proprio per le società controllate.

Ne consegue che il nuovo perimetro delle società in "controllo pubblico" ridisegnato dalle Sezioni riunite incide a cascata sul contenuto dei controlli che l'ente pubblico, proprietario di quote di capitale sociale, deve esercitare nei confronti delle società controllate (art. 147-quater del TUEL). E' di tutta evidenza che ben più pregnanti dovranno essere gli interventi di vigilanza, indirizzo e controllo dell'ente locale sulle società se queste sono "controllate" dallo stesso ente e non soltanto "partecipate". Ma andiamo con ordine, anche perché il tema dei controlli sulle partecipate sarà oggetto di una prossima Circolare.

L'art. 2 del TUSPP reca le "definizioni" utili alla lettura della stessa disciplina del d.lgs. 175/2016. Riguardo alla definizione di "controllo pubblico", assumono rilievo la lettera b) e la lettera m) dell'art. 2.

La lettera b) fornisce la definizione di "controllo". Per "controllo" si intende "la situazione descritta nell'articolo 2359 del Codice civile". La lettera b) poi prosegue precisando che "il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo".

La lettera m) dell'art. 2 del TUSPP invece definisce le "società a controllo pubblico" come "le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)".

Infine, è da segnalare il contenuto della lettera n) del medesimo art. 2, secondo la quale sono "società a partecipazione pubblica" sia le società a "controllo pubblico", sia le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico.

Come precisato, la lettera b) dell'art. 2 del TUSPP, in primo luogo, stabilisce che per "controllo" si intenda "la situazione descritta nell'articolo 2359 del Codice civile".

L'articolo 2359 del Codice civile recita: "Sono considerate società controllate:

- 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
- 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
- 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti (deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19 del 12/6/2019, depositata il 20/6/2019) hanno ritenuto che "sia sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico, rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del d.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti

previsti dall'art. 2359 del Codice civile".

Le Sezioni riunite sono giunte a tale conclusione svolgendo un ragionamento semplice e lineare e, pertanto, assolutamente condivisibile, sulla base della lettura congiunta delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del TUSPP e dell'art. 2359 del Codice civile.

Secondo i Magistrati contabili, il legislatore del d.lgs. 175/2016 ha considerato, ai fini dell'applicazione delle disposizioni dello stesso TUSPP, "società a controllo pubblico" quelle in cui "una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)".

Quest'ultima norma, la lettera b) dell'art. 2, definisce il "controllo" come "la situazione descritta nell'articolo 2359 del Codice civile".

Inoltre, la lettera b) dell'art. 2 aggiunge, in un periodo autonomo che ne evidenzia la distinzione rispetto alla fattispecie dell'art. 2359 del Codice civile, una seconda fattispecie per la quale il controllo può sussistere "anche" quando "in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo".

Secondo le Sezioni riunite, proprio l'uso della congiunzione "anche" da parte del legislatore del TUSPP "palesa la natura integrativa" della seconda fattispecie rispetto all'ipotesi dell'art. 2359 del Codice civile.

Per semplificare, possiamo affermare che i Magistrati contabili abbiano letto l'art. 2 lettera b) nel modo seguente:

si ha "controllo" nelle due ipotesi seguenti:

1 - la situazione descritta nell'art. 2359 del Codice civile;

2 - oppure quando, "in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo".

Ciò premesso, le Sezioni riunite hanno esaminato i contenuti della disposizione di diritto civile. L'art. 2359 del Codice civile prevede tre distinte, e alternative, ipotesi di controllo.

La prima fa riferimento alla detenzione, da parte di una società, "della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria". La seconda ipotesi dell'art. 2359 richiede che sussista la disponibilità "di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria". Infine, la terza fattispecie di diritto civile riconduce il controllo alla ricorrenza di una "influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali".

"Appare chiaro che, mentre la prima fattispecie viene integrata, oggettivamente, dalla disponibilità della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (non richiedendo, invece, per esempio, la maggioranza, assoluta o eventualmente più elevata, richiesta dallo statuto, prevista per l'assemblea straordinaria, ex art. 2368 del Codice civile), la seconda e la terza devono essere provate, alla luce delle circostanze del caso concreto, da chi intende far valere l'esistenza di una situazione di controllo" (deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19, pag. 16).

Il TUSPP richiama all'art. 2 la definizione del Codice civile:

sia alla lettera b), che aggiunge anche una seconda fattispecie autonoma;

sia alla lettera m), che per identificare una "società a controllo pubblico" consente che "una o più" amministrazioni pubbliche dispongano dei voti o dei poteri di controllo previsti dalla lettera b); i Magistrati contabili puntualizzano come la norma consenta proprio a "una" o "a più d'una" amministrazione di disporre delle condizioni dell'art. 2359 del Codice civile.

La lettera b), infine, richiama integralmente tutte le ipotesi, alternative, elencate nell'art. 2359 del Codice civile.

Pertanto, secondo i Magistrati delle Sezioni riunite, "in virtù del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del TUSPP, possono essere qualificate come "società a controllo pubblico" quelle in cui "una o più" amministrazioni:

1 - dispongano della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria;

2 - oppure, dispongano di voti, o rapporti contrattuali, sufficienti a configurare un'influenza dominante (deliberazione n. 11/SSRRCO/QMIG/19, pag. 16).

Le Sezioni riunite, quindi, diversamente da altre Autorità e Giudici che in precedenza avevano interpretato il TUSPP, hanno ritenuto preferibile optare per l'interpretazione letterale delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del TUSPP.

L'elemento che distingue la linea interpretativa dei Giudici contabili, rispetto a quella assunta, ad esempio, dall'ANAC (deliberazione n. 1137/2017) o dalla Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, costituita, in seno al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 175/2016 (nota di orientamento 15 febbraio 2018), è che non si richiede "l'esercizio congiunto" della maggioranza dei voti, ma è sufficiente che "una", o "più d'una", amministrazione pubblica detenga tale maggioranza.

Il criterio letterale non può trovare applicazione quando, "in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis del Codice civile), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una cosiddetta "gara a doppio oggetto"), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie)".

Lo stesso legislatore del d.lgs. 175/2016, infatti, ha riservato alle società miste pubblico privato un'apposita disciplina, funzionale all'attuazione del rapporto sociale e contrattuale, anche in ordine agli strumenti per l'integrazione di situazioni di controllo (art. 17, commi 1-4. del TUSPP).

Inoltre si segnala che il CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V – con ordinanza 7 gennaio 2019 n. 138 ha rimesso alla Corte di giustizia U.E. la questione riguardante la disciplina sull'affidamento in house prevista dall'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti.

Ha osservato l'ordinanza in rassegna che il Codice dei contratti pubblici, nel subordinare gli affidamenti in house a condizioni aggravate e a motivazioni rafforzate rispetto alle altre modalità di affidamento, non sembra compatibile con le pertinenti disposizioni e principi del diritto primario e derivato dell'Unione europea.

In particolare, l'art. 192, comma 2, del Codice degli appalti pubblici (d. lgs. n. 50 del 2016) impone che l'affidamento in house di servizi disponibili sul mercato sia assoggettato a una duplice condizione, che non è richiesta per le altre forme di affidamento dei medesimi servizi (con particolare riguardo alla messa a gara con appalti pubblici e alle forme di cooperazione orizzontale fra amministrazioni):

a) la prima condizione consiste nell'obbligo di motivare le condizioni 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 "gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche" (risultando altrimenti tendenzialmente precluso), cui la società in house invece supplirebbe;

b) 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). Anche qui la previsione dell'ordinamento italiano di forme di motivazione aggravata per supportare gli affidamenti *in house* muove da un orientamento di sfavore verso gli affidamenti diretti in regime di delegazione interorganica e li relega ad un ambito subordinato ed eccezionale rispetto alla previa ipotesi di competizione mediante gara tra imprese.

Ha affermato la ordinanza in rassegna che il particolarissimo schema della partecipazione societaria che si configura come organismo 'in house' per alcune amministrazioni pubbliche e come organismo 'non-in house' per altre amministrazioni pubbliche sembra sollevare seri dubbi di contrasto con le previsioni del diritto interno, di cui occorre quindi verificare la compatibilità con il diritto dell'UE.

In particolare, l'art. 4, comma 1, del Testo unico sulle società partecipate stabilisce che "le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non direttamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società".

La disposizione appare in linea l'indirizzo dell'ordinamento italiano inteso a ridurre dal punto di vista quantitativo e ad ottimizzare dal punto di vista qualitativo le partecipazioni delle amministrazioni pubbliche in società di capitali.

La possibilità che un'amministrazione 'non affidante' decida in un secondo momento di acquisire il controllo analogo (congiunto) e di procedere all'affidamento diretto del servizio in favore della società che si configura come organismo 'in house' per alcune amministrazioni pubbliche e come organismo 'non-in house' per altre amministrazioni pubbliche appare esclusa dal diritto nazionale in quanto - se (per un verso) la gestione dei servizi di igiene urbana rientra di certo fra le finalità istituzionali degli enti locali 'non affidanti' - per altro verso, la semplice possibilità che l'acquisto del controllo analogo congiunto e l'affidamento diretto possano intervenire in futuro sembra non corrispondere al criterio della "stretta necessità" - evidentemente da considerare come attuale e non come meramente ipotetica e futura - che appare imposto dal richiamato art. 4, comma 1.

Occorre a questo punto interrogarsi circa la conformità fra il diritto dell'UE (in particolare, fra l'art. 5 della Direttiva 2014/24/UE), che ammette il controllo analogo congiunto nel caso di società non partecipata unicamente dalle amministrazioni controllanti e il diritto interno (in particolare, l'art. 4, comma 1, cit., interpretato nei detti sensi) che appare non consentire alle amministrazioni di detenere quote minoritarie di partecipazione in un organismo a controllo congiunto, neppure laddove tali amministrazioni intendano acquisire in futuro una posizione di controllo congiunto e quindi la possibilità di procedere ad affidamenti diretti in favore dell'organismo pluripartecipato.

### **5.1 Requisiti oggettivi per l'affidamento.**

Il Comune, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento del Servizio, mediante procedura "in house", rappresenti la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dei principi comunitari di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, di imparzialità, di trasparenza, di non discriminazione, di parità di trattamento, di proporzionalità, di adeguata pubblicità e di mutuo riconoscimento.

Il Servizio costituisce, infatti, un'attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: deve essere un servizio continuo e conforme alle normative di settore, deve essere affidato ad un gestore in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo, e che sia in grado di effettuare interventi di miglioramento della gestione, avendo, quindi, riguardo alla salute pubblica e all'ambiente.

Scopo primario dell'affidamento del Servizio, infatti, è conseguire il miglioramento della qualità del Servizio, nonché la riduzione dei relativi costi, favorendo il conseguimento di un risparmio economico, nel rispetto comunque dei livelli qualitativi.

Come sopra evidenziato, il servizio di trasporto scolastico del Comune di Rivanazzano Terme è stato esternalizzato sin dal 2002. In questi anni di esercizio la ditta affidataria ha progressivamente migliorato lo standard di efficienza, effettuando adeguamenti funzionali in relazione agli utenti iscritti anno per anno sulla base di percorsi di massima così configurati:

- un autobus da n. 23 posti effettua ogni giorno n. 1 giro per gli utenti della scuola secondaria di primo grado, quindi procede ad effettuare due giri per gli utenti della scuola primaria (prima zona Rivanazzano Terme centro abitato e caschine limitrofe e poi zona oltre ponte) e da ultimo un giro (dopo aver caricato l'assistente AUSER) per gli utenti della scuola dell'infanzia di Rivanazzano Terme e di Salice Terme;

- un autobus da n. 23 posti effettua un giro tutti i giorni dal lunedì al giovedì dalle ore 12.25 per riportare a casa gli utenti della scuola primaria che non frequentano la mensa scolastica;
- un autobus da 23 posti effettua poi dalle ore 13.39 un giro tutti i giorni per il rientro a casa degli utenti della scuola secondaria di primo grado;
- nel pomeriggio il servizio è svolto da n. 2 autobus, rispettivamente da 23 e da 28 posti, che compiono due giri distinti per il rientro a casa degli utenti della scuola primaria;
- il venerdì si svolge il servizio delle 12.25 con due autobus per i rientri a casa degli utenti della scuola primaria ed un ulteriore giro alle 16 sempre per il rientro a casa di coloro che frequentano la scuola primaria con tempo potenziato.

La continua rimodulazione del servizio in senso di efficienza nella gestione dei percorsi (rimodulati ogni anno in relazione anche alle mutate esigenze dell'utenza) ha portato a riproporre il presente affidamento agli stessi prezzi dell'anno 2018/2019 (che peraltro risultano invariati sostanzialmente invariati dal 2009, ovvero Euro 54.400 oltre IVA annui a fronte degli attuali 54.540,00 oltre IVA annui, come da procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. b) del D.Lgs.n. 50/2016 s.m.i. svolte negli anni 2013 e 2016, il tutto a fronte di una sensibile variazione intervenuta, nel corso degli ultimi anni sia nel costo del carburante, sia nei costi di ammortamento, gestione e manutenzione del parco mezzi, sia nei costi del personale stesso).

Si segnala altresì che il costo derivante dall'applicazione dei fabbisogni standard per il predetto servizio (fonte IFEL) è pari ad Euro 735,87 Euro per abitanti in età (a fronte di una spesa storica del comune di Rivanazzano Terme in Euro per abitante in età pari a Euro 616,14), superiore ai costi derivanti dall'applicazione del nuovo contratto.

Comparato altresì alla spesa storica sulla base di benchmark personalizzati (comuni vicini e comuni della provincia di Pavia di eguale classe demografica 5.000<ab.<6.000) il costo risulta inferiore.

Si ritiene dunque che tale modalità di gestione possa rappresentare la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, al fine di ottenere il miglioramento del servizio, il raggiungimento degli obiettivi di copertura del trasporto scolastico prefissati dal Comune volti ad un significativo miglioramento della percentuale di utenti che utilizzano il mezzo pubblico e non la vettura privata (genitori che accompagnano i figli a scuola) e, conseguentemente, una riduzione delle esternalità negative gravante sui cittadini (minor traffico, minore inquinamento e minori incidenti).

Sotto un diverso profilo, occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale, ai quali si è fatto riferimento nei paragrafi che precedono per l'affidamento in house.

## **5.2 Requisiti soggettivi per l'affidamento.**

### **5.2.1 La partecipazione pubblica**

La prima condizione posta dall'ordinamento riguarda la composizione del capitale sociale. ASM è società a capitale interamente pubblico, operante tra gli altri nel settore della gestione del ciclo dei rifiuti, che per statuto è titolata ad effettuare servizi di trasporto pubblico attualmente partecipata da 36 Comuni della Provincia di Pavia.

Il vigente Statuto della Società, approvato dall'Assemblea dei Soci nella seduta del 02/08/2017 garantisce il permanere della condizione in parola, prevedendo che:

- è vietata la partecipazione di capitali privati alla Società se non nei limiti oggi consentiti dalla legge;

- il capitale sociale può essere sottoscritto e posseduto esclusivamente da Enti Pubblici (art. 5, comma 1);

### 5.2.2 Il controllo analogo

La seconda condizione posta dall'ordinamento riguarda la sussistenza del c.d. controllo analogo, anche congiunto, di ciascuna delle amministrazioni affidanti. In tal senso sul concetto di controllo analogo congiunto si rinvia a quanto precedentemente espresso.

Il Comune è socio di ASM Voghera Spa, con una partecipazione corrispondente al 0,0079%.

In aggiunta ai diritti derivanti dalla qualità di socio, lo Statuto della Società garantisce a ciascun Ente locale socio adeguati strumenti per l'esercizio del c.d. controllo analogo sulla Società.

Le previsioni a tal fine contenute nello Statuto sono molteplici e consentono l'esercizio di prerogative assai rilevanti, si vedano in particolare l'art. 1:

*“1.2 La Società è sottoposta all'esercizio del controllo analogo congiunto degli enti pubblici soci che lo esercitano mediante l'Assemblea e il Comitato per il controllo analogo congiunto di cui ai successivi articoli 11 e 14. In particolare, gli enti locali soci esercitano i seguenti poteri:*

- 1. potere di direzione e controllo sulle modalità e condizioni di erogazione dei servizi di interesse pubblico, nonché sulla gestione della Società stessa, e sull'attività dell'organo amministrativo;*
- 2. approvazione degli "schemi tipo" di convenzioni/accordi/contratti di servizio;* 3. *approvazione degli strumenti di programmazione relativi alla gestione societaria;*
- 4. controllo dello stato di attuazione degli obiettivi assegnati anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità disponendo al riguardo altresì di poteri di supervisione, coordinamento, ispettivi e di informazione;*
- 5. controllo e approvazione dei conti annuali della Società (con obbligatoria rendicontazione contabile periodica da parte dell'organo amministrativo);*
- 6. di indirizzo, nei riguardi dell'organo amministrativo, ai fini dell'esercizio del controllo pubblico sulle società partecipate indirettamente per il tramite della Società;* 7. *in ogni caso, ogni altro più ampio potere di vigilanza, direzione e controllo sancito:*
  - a) dalla normativa vigente in materia di società pubbliche e/o partecipate e di gestione di servizi pubblici locali, declinato attraverso provvedimenti amministrativi assunti dagli organi dei comuni soci in coerenza e conformità con la disciplina normativa vigente;*
  - b) da accordi, convenzioni o patti parasociali che gli enti locali soci possono stipulare tra di loro allo scopo di esercitare sulla società il controllo analogo congiunto.*

*1.3 Eventuali modifiche al contratto di servizio devono essere preventivamente approvati dall'organo competente dell'ente locale socio interessato al servizio e alle attività oggetto del contratto.*

*1.4 E' consentito a ciascun ente locale socio il diritto di domandare, sia in ambito assembleare, sia al di fuori dell'assemblea, mediante richiesta scritta, informazioni in merito alla gestione del servizio pubblico affidato dallo stesso alla Società, purché tale facoltà venga esercitata con modalità e tempi tali da non ostacolare la efficiente gestione della Società stessa.*

*1.5 L'organo di amministrazione ed il collegio sindacale della società sono tenuti a collaborare anche tramite trasmissione di dati al fine di consentire il completo controllo degli enti locali sulle attività di interesse pubblico gestite dalla Società per conto degli enti locali soci.*

*1.6 L'organo di amministrazione è sottoposto ad obblighi di informazione periodica in favore dell'Assemblea e del Comitato per il controllo analogo congiunto.*

*1.7 Tenuto conto della sua natura di ente in house, alla Società si applicano le disposizioni normative vigenti per le società pubbliche e/o partecipate in materia di trasparenza, reclutamento di personale, approvvigionamento di beni e servizi e, in generale relative alla contrattualistica pubblica.”*

In sintesi, ai sensi dell'art. 1 la Società è sottoposta all'esercizio del controllo analogo congiunto degli enti pubblici soci che lo esercitano mediante l'Assemblea e il Comitato per il controllo analogo congiunto come disposto ai successivi articoli 11 e 14.

### **5.2.3 La destinazione prevalente dell'attività in favore degli Enti soci.**

La terza ed ultima condizione posta dall'ordinamento riguarda l'attività svolta dalla Società, rivolta in via prevalente in favore degli Enti Locali soci.

La nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80%, in presenza della quale la condizione può per ciò solo considerarsi rispettata.

A tale criterio quantitativo fa riferimento, anzitutto, il D.Lgs. n. 175/2016, il quale, nel disciplinare il contenuto dello statuto della Società, si riferisce all'80% del fatturato prodotto.

Sotto tale profilo, lo Statuto risulta conforme alla disciplina di riferimento, avendo previsto, conformemente all'art. 16 del D. Lgs. 175/2016, che trattandosi di società *in house*, oltre l'80% (ottanta per cento) del fatturato della Società deriva dallo svolgimento delle attività principali affidate dagli enti pubblici soci. L'eventuale produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale svolta dalla Società (art. 24.4).

### **5.3 Motivazioni della scelta tra affidamento concorrenziale e affidamento diretto**

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

1. delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
2. 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.

#### **5.3.1 Ragioni del mancato ricorso al mercato.**

Le ragioni di mancato ricorso al mercato muovono lungo due direttrici:

Da un lato assicurare alla società partecipata quel volume contrattuale necessario al suo funzionamento e coerente con l'oggetto sociale di riferimento. Non avrebbe senso mantenere questa partecipazione, in concerto con gli altri Comuni soci, se non con l'intenzione di garantire un volume di affare adeguato a garantire la redditività della società ed il rispetto del limite dell'80% del fatturato a favore dei soci previsto dalla normativa vigente in materia

Tuttavia, ciò non è sufficiente.

Da un altro lato il mancato ricorso al mercato trova ragione nel confronto concorrenziale attuale con i valori offerti dai possibili concorrenti, dal momento che il prezzo praticato da ASM rimane invariato rispetto a quanto applicato sia nell'ultimo appalto triennale 2016/2019 che nel precedente appalto triennale 2013/2016 (laddove invece il costo del carburante, i costi di ammortamento, gestione e manutenzione del

parco mezzi, ed il costo del personale stesso è sensibilmente aumentato nel corso degli anni), e comunque superiore rispetto al costo del servizio a decorrere dall'anno 2009 pari solo allo 0,26%.

In relazione ad analisi di benchmark personalizzato sulla base di spesa storica dei comuni vicini, la spesa storica del comune di Rivanazzano Terme risulta nettamente inferiore (oltre il 35%), oltre a risultare altresì nettamente inferiore al fabbisogno standard (oltre il 19%). Tale spesa risulta altresì inferiore al benchmark personalizzato sulla base di analisi della spesa storica e dei fabbisogni standard di riferimento dei comuni della provincia di Pavia di eguale classe demografica (5.000<ab.<6.000).

La scelta adottata dall'Amministrazione Comunale, che ha optato per l'affidamento diretto del servizio di trasporto scolastico, è motivata dalle specifiche condizioni del mercato che, relativamente al grado di concorrenza e al numero dei potenziali competitori, vede il soggetto a totale partecipazione pubblica individuato quale affidatario consente di ottenere le migliori sinergie operative, ridurre i costi del servizio e garantire una migliore qualità dello stesso. Inoltre il mantenimento del servizio consente di garantire da parte della società affidataria i livelli occupazionali in essere ed il personale assunto nel territorio per l'espletamento del servizio.

Si ravvisa nell'affidamento in house in oggetto la sussistenza di ragioni di convenienza e economicità e di pubblico interesse, in particolare, in quanto l'esigenza di condividere un servizio con comuni limitrofi (già Voghera e Godiasco Salice Terme hanno affidato il servizio ad ASM Voghera Spa, il che consente indubbiamente considerevoli economie di scala), al fine di contenere i costi e massimizzarne la qualità attraverso una gestione integrata e congiunta, ha indotto il Comune a scegliere di affidare alla stessa società pubblica il servizio di trasporto scolastico come opzione funzionale al perseguimento di finalità di pubblico interesse, dotandosi di strumenti che garantiscano un servizio qualitativamente elevato ed economicamente sostenibile e congruo con le capacità dell'ente stesso.

- Le caratteristiche dell'affidamento e della natura servizio da erogare richiedono inoltre una profonda pervasività del rapporto tra affidante e affidatario, consolidata nel tempo a seguito dei pregressi rapporti contrattuali, indispensabile a garantire il corretto ed efficace soddisfacimento, che possono essere ottenute solo ricorrendo all'affidamento diretto con modalità "in house providing" nei confronti di un soggetto (ASM Voghera Spa) rispetto al quale l'Amministrazione comunale eserciti un potere di effettivo "controllo analogo" a quello esercitato sui servizi eserciti in proprio.
- L'affidamento diretto di servizio ad ASM Voghera Spa, società assoggettata a condizioni di "controllo analogo" da parte dell'Amministrazione Comunale, consente alla stessa Amministrazione Comunale di disporre con continuità e tempestivamente di tutte le informazioni ritenute necessarie a valutare l'andamento del servizio ed il grado di soddisfacimento dei fabbisogni del servizio pubblico e dell'utenza servita. La natura ed il dettaglio delle informazioni che l'Amministrazione Comunale può ottenere dalla società affidataria non sono limitate da regole contrattuali ma, proprio per l'instaurarsi delle citate condizioni di "controllo analogo" sono illimitate, a analogamente a quanto avviene per l'attività interna degli uffici e delle funzioni comunali.
- L'affidamento diretto del servizio di trasporto scolastico ad ASM Voghera Spa, società assoggettata a condizioni di "controllo analogo" da parte dell'Amministrazione Comunale consente di approfondire il grado di specificazione delle clausole contrattuali ben oltre a quanto possibile in caso di affidamento a soggetto terzo non assoggettato a controllo analogo da parte dell'Amministrazione Comunale, ciò anche in corso di esecuzione dell'affidamento.

- Le possibilità di monitoraggio e controllo offerte all'Amministrazione Comunale dalla condizione di "controllo analogo" esercitata sulla società affidataria 'affidamento diretto di servizio sono evidentemente notevolmente superiori a quelle esercitabili nei confronti di un soggetto terzo, pur vincolato da clausole contrattuali rigide ma invariabili ed assoggettate a limiti di accettabilità da parte dello stesso soggetto terzo.

### **5.3.2 Benefici per la collettività.**

Il fatto che le condizioni economiche proposte dalla società partecipata siano convenienti in relazione alle condizioni reperite sul mercato porta con sé un conseguente beneficio per la collettività, derivante dal migliore impiego delle risorse pubbliche.

Sicché potrebbe apparire perfino ultroneo soffermarsi ulteriormente sugli altri aspetti, peraltro già sopra esplicitati, che pure derivano dall'erogazione del servizio a mezzo di una società partecipata, quali:

1. il maggiore controllo sulla *governance* societaria e sulle scelte gestionali, impedendo azioni elusive degli obblighi contrattuali di servizio o azioni che diminuiscano la qualità del servizio fissata dal contratto;
2. la possibilità di gestire le dinamiche contrattuali e gli aggiornamenti del programma di esercizio con maggiore facilità nel rapporto negoziale;
3. la possibilità di garantire il servizio in maniera universale grazie al proprio "veicolo societario" partecipato.

## **6. INDIVIDUAZIONE DELL'ENTE AFFIDANTE, DEL GESTORE DEL SERVIZIO, DEL CONTRATTO DI SERVIZIO E DELLE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO INTEGRATO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI AGLI URBANI**

La presente relazione risponde ai dettami di cui all'art. 34, c. 20, d.l. n. 179/2012 in riferimento al previsto affidamento in capo a ASM Voghera spa del servizio di trasporto scolastico. L'illustrazione in essa contenuta, in particolare, non può prescindere, nel quadro di una corretta ponderazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti, da una preliminare descrizione del soggetto societario preposto alla gestione, da una descrizione degli scenari strategici di fondo che sottostanno alla sua nascita, da una definizione degli obiettivi perseguiti con la sua costituzione e delle previsioni di sviluppo.

### **6.1 Ente affidante**

Il Comune di Rivanazzano Terme risulta territorialmente sito in provincia di Pavia, all'imbocco della Valle Staffora, a circa 7 km. da Voghera e a circa 33 km. dal capoluogo della provincia. Il Comune ha una superficie territoriale di circa 29,04 Kmq., di cui il 40 % è pianeggiante mentre il restante è collinare. Gli abitanti risultano essere n. 5.284 al 31.12.2019.

È situato a 153 metri sul livello del mare, ma la frazione di Nazzano, piccolo borgo medievale, raggiunge l'altitudine di 340 metri. Al comune di Rivanazzano Terme appartengono altresì le località di Buscofà, Barborina, Bidella, Cà del Conte, Cà del Plino, Canova, Cascina Chiericoni, Cascina Spagnola, Cascina Legoratta, Cascinetta Spalla, Chioda e Molinetti.

### **6.2 Il Gestore del Servizio: ASM Voghera S.p.A.**

La Società A.S.M. nasce come azienda municipalizzata del confinante comune di Voghera.

Nel 2005 si trasforma in ASM Voghera S.p.A..

Trattasi di una grossa realtà locale, con un azionariato pubblico, che oltre al servizio di igiene urbana svolge funzioni di servizio idrici integrati, servizi energetici, servizi integrati di mobilità, gestione impianti sportivi e ricreativi, gestione dei servizi cimiteriali e funerari, reti telematiche, gestione di mense aziendali.

È partecipata dal comune per lo 0,0079% corrispondente a n. 42 azioni.

Il comune ha aderito alla società nell'anno 2002.

L'Ente ha provveduto con provvedimento motivato, entro il 30 settembre 2017, alla ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, direttamente e indirettamente, individuando quelle che dovevano essere dismesse entro il 30 settembre 2018.

In particolare con deliberazione C.C. n. 38 in data 28.09.2017 avente ad oggetto: "REVISIONE STRAORDINARIA DELLE PARTECIPAZIONI EX ART. 24, D.LGS. 19 AGOSTO 2016 N. 175, COME MODIFICATO DAL DECRETO LEGISLATIVO 16 GIUGNO 2017, N. 100. RICOGNIZIONE PARTECIPAZIONI POSSEDUTE E DETERMINAZIONI IN MERITO" è stata approvata la ricognizione di tutte le partecipazioni societarie possedute direttamente ed indirettamente dal Comune alla data del 23/09/2016 ed in particolare:

il mantenimento senza misure di razionalizzazione delle seguenti partecipazioni societarie:

- ASM Voghera S.p.A.
- ASM Vendita e Servizi S.r.l.
- ASMT Tortona S.p.A.
- S.A.P.O. Società Autoservizi Pubblici Oltrepo' S.p.A.
- Voghera Energia S.p.A.
- Pavia Acque S.c.ar.l.
- Broni Stradella S.r.l.
- Banca Centropadana Credito Cooperativo S.c.ar.l.
- Gestione Ambiente S.r.l.
- Gestione Acqua S.r.l.
- Laboratori Iren S.r.l.

le misure di razionalizzazione previste nel Piano con specifico riferimento alle seguenti partecipazioni societarie:

Cessione/alienazione quote

Fabbrica Energia S.r.l.

A2E Servizi S.r.l.

Fusione/incorporazione

ATM S.r.l.

Broni Stradella S.p.A.

dando mandato ad ASM Voghera S.p.A affinché provveda all'attuazione di quanto previsto con le modalità ed i termini indicati nel Piano stesso ed in ottemperanza di quanto disposto dal D. Lgs. 175/2016 e s.m.i..

Inoltre con la stessa deliberazione sono stati definiti, per il 2017 e per il triennio 2018/2020, ai sensi dell'art. 19, comma 5, D. lgs. 175/2016 e s.m.i., quali obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle di personale, i seguenti indirizzi:

conferma di:

- riduzione del 20% dei compensi agli amministratori rispetto a quanto complessivamente riconosciuto nel 2013, in applicazione dell'art. 4, commi 4 e 5, DL 95/2012;
- riduzione del 20% dei compensi agli organi di controllo rispetto a quanto complessivamente riconosciuto nel 2013;
- riduzione del 20% delle spese di rappresentanza rispetto al 2014;
- riduzione del 20% delle spese per omaggi rispetto al 2014;
- riduzione del 20% delle spese pubblicitarie rispetto al 2014;

miglioramento del rapporto tra spese di funzionamento, comprese quelle di personale, e ammontare dei ricavi.

L'esito di tale ricognizione, anche se negativo:

- è stato comunicato, con le modalità previste dall'art. 17 del D.L. 90/2014, convertito con

- modificazioni dalla Legge 114/2014;
- è stato inviato alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti;
- è stato inviato alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio previsto dall'art.15 del D.Lgs. 175/2016

**Revisione periodica delle partecipazioni (art. 20, D.Lgs. 175/2016)**

L'Ente da ultimo con deliberazione C.C. n. 25 in data 16.12.2019, ha provveduto, con proprio provvedimento motivato, all'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detiene partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016.

In particolare è stato stabilito di mantenere le partecipazioni nelle seguenti società:

- ASM Voghera S.p.A.
- ASM Vendita e Servizi S.r.l.
- Reti Di. Voghera S.r.l.
- ASMT Tortona S.p.A.
- SAPO S.p.A.
- Voghera Energia S.p.A.
- Pavia Acque S.c.ar.l.
- GAL Oltrepo Pavese S.r.l.
- Broni Stradella Pubblica S.r.l.
- Banca Centropadana Credito Cooperativo S.c.ar.l.
- Gestione Ambiente S.p.A.
- Gestione Acqua S.p.A.
- Iren Laboratori S.p.A.

ed è stato dato atto che:

- Fabbrica Energia S.r.l. è stata oggetto di dismissione in data 23/07/2019;
- A2E Servizi S.r.l. risulta in liquidazione;

Il Comune ha fissato, con proprio provvedimento motivato, obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento, comprese quelle per il personale, delle proprie società controllate ed in particolare di ASM Voghera S.p.A., come sopraindicato e ribadito con deliberazione C.C. n. 25 in data 16.12.2019.

La società ai sensi della deliberazione C.C. n. 25 in data 16.12.2019 è stata rilevata come segue:

**1 ASM Voghera S.p.A. – CF 01429910183**

***Scheda di dettaglio***

<b>DATI ANAGRAFICI DELLA PARTECIPATA</b>	
<b>NOME DEL CAMPO</b>	<b>Indicazioni per la compilazione</b>
<b>Codice Fiscale</b>	01429910183
<b>Denominazione</b>	ASM Voghera S.p.A.
<b>Anno di costituzione della società</b>	1997
<b>Forma giuridica</b>	Società per azioni
<b>Tipo di fondazione</b>	Scegliere un elemento.
<b>Altra forma giuridica</b>	
<b>Stato della società</b>	La società è attiva
<b>Anno di inizio della procedura<sup>(1)</sup></b>	

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Società con azioni quotate in mercati regolamentati <sup>(2)</sup>	
Società che ha emesso strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (ex TUSP) <sup>(2)</sup>	
La società è un GAL <sup>(2)</sup>	

(1) Compilare il campo “anno di inizio della procedura” solo se nel campo “stato della società” è stato selezionato un elemento diverso da “La società è attiva”

(2) Nell’applicativo le società emittenti azioni o strumenti finanziari in mercati regolamentati e i Gruppi di Azione Locale (GAL) sono individuati mediante elenchi ufficiali.

SEDE LEGALE DELLA PARTECIPATA	
NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Stato	Italia
Provincia	PAVIA
Comune	VOGHERA
CAP *	27058
Indirizzo *	Via Pozzoni n. 2
Telefono *	0383/3351
FAX *	
Email *	asmvoghera@pec.asmvoghera.it

\* campo con compilazione facoltativa

#### SETTORE DI ATTIVITÀ DELLA PARTECIPATA

La lista dei codici Ateco è disponibile al link <http://www.istat.it/it/strumenti/definizioni-e-classificazioni/ateco-2007>

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Attività 1	381100
Peso indicativo dell’attività %	38
Attività 2 *	351300
Peso indicativo dell’attività % *	16
Attività 3 *	352200
Peso indicativo dell’attività % *	10
Attività 4 *	381100
Peso indicativo dell’attività % *	38

\* campo con compilazione facoltativa

#### ULTERIORI INFORMAZIONI SULLA PARTECIPATA

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Società in house	si
Previsione nello statuto di limiti sul fatturato <sup>(3)</sup>	si
Società contenuta nell’allegato A al D.Lgs. n. 175/2016	no
Società a partecipazione pubblica di diritto singolare (art.1, c. 4, lett. A)	no
Riferimento normativo società di diritto singolare <sup>(3)</sup>	
La partecipata svolge attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi insieme con altre attività svolte in regime di mercato	si

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Riferimento normativo società con diritti speciali o esclusivi insieme con altre attività svolte in regime di mercato <sup>(3)</sup>	La società opera per conto degli enti soci, sulla base di specifici contratti di servizio, nell'ambito dei servizi pubblici locali, tra cui quelli riconducibili al D.Lgs. 152/2006
Società esclusa dall'applicazione dell'art. 4 con DPCM (art. 4, c. 9)	no
Società esclusa dall'applicazione dell'art. 4 con provvedimento del Presidente della Regione o delle Prov. Autonome (art. 4, c. 9)	no
Riferimento normativo atto esclusione <sup>(4)</sup>	

<sup>(3)</sup> Compilare il campo solo se nel campo precedente è stato scelto "sì"

<sup>(4)</sup> Compilare il campo solo se in uno dei campi precedenti è stato scelto "sì"

#### DATI DI BILANCIO PER LA VERIFICA TUSP

NOME DEL CAMPO	Anno 2018
Tipologia di attività svolta	Attività produttive di beni e servizi
Numero medio di dipendenti	175
Numero dei componenti dell'organo di amministrazione	1
Compenso dei componenti dell'organo di amministrazione	63.856
Numero dei componenti dell'organo di controllo	3
Compenso dei componenti dell'organo di controllo	41.860

NOME DEL CAMPO	2018	2017	2016	2015	2014
Approvazione bilancio	sì	sì	sì	sì	sì
Risultato d'esercizio	1.838.405	2.069.223	1.153.985	1.537.789	1.060.566

#### 1. Attività produttive di beni e servizi o Distretti tecnologici

Compilare la seguente sotto-sezione se la "Tipologia di attività svolta" dalla partecipata è: "Attività produttive di beni e servizi" o "Attività di promozione e sviluppo di progetti di ricerca finanziati (Distretti tecnologici)".

NOME DEL CAMPO	2018	2017	2016
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	30.069.545	32.109.242	31.254.218
A5) Altri Ricavi e Proventi	3.044.433	2.742.196	4.049.110
di cui Contributi in conto esercizio	47.493	95.731	56.057

#### 2. Attività di Holding

Compilare la seguente sotto-sezione se la "Tipologia di attività svolta" dalla partecipata è: "Attività consistenti nell'assunzione di partecipazioni in società esercenti attività diverse da quella creditizia e finanziaria (Holding)".

NOME DEL CAMPO	2018	2017	2016
A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni			
A5) Altri Ricavi e Proventi			
di cui Contributi in conto esercizio			
C15) Proventi da partecipazioni			
C16) Altri proventi finanziari			
C17 bis) Utili e perdite su cambi			

D18 a) Rettifiche di valore di attività finanziarie - Rivalutazioni di partecipazioni			
---------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

### 3. Attività bancarie e finanziarie

Compilare la seguente sotto-sezione se la “*Tipologia di attività svolta*” dalla partecipata è: “*Attività bancarie e finanziarie*”.

NOME DEL CAMPO	2018	2017	2016
Interessi attivi e proventi assimilati			
Commissioni attive			

### 4. Attività assicurative

Compilare la seguente sotto-sezione se la “*Tipologia di attività svolta*” dalla partecipata è: “*Attività assicurative*”.

NOME DEL CAMPO	2018	2017	2016
I.1 Conto Tecnico dei rami danni - Premi di competenza, al netto delle cessioni in riassicurazione			
I.3 Conto Tecnico dei rami danni - Altri proventi tecnici, al netto delle cessioni in riassicurazione			
II.1 Conto Tecnico dei rami vita - Premi dell'esercizio, al netto delle cessioni in riassicurazione			
II.4 Conto Tecnico dei rami vita - Altri proventi tecnici, al netto delle cessioni in riassicurazione			

### QUOTA DI POSSESSO (quota diretta e/o indiretta)

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Tipologia di Partecipazione	Partecipazione diretta
Quota diretta <sup>(5)</sup>	0,0079
Codice Fiscale Tramite <sup>(6)</sup>	
Denominazione Tramite (organismo) <sup>(6)</sup>	
Quota detenuta dalla Tramite nella società <sup>(7)</sup>	

<sup>(5)</sup> Se la partecipazione è diretta o sia diretta che indiretta, inserire la quota detenuta direttamente dall'Amministrazione nella società.

<sup>(6)</sup> Compilare se per “Tipologia di Partecipazione” è stato indicato “Partecipazione Indiretta” o “Partecipazione diretta e indiretta”. Inserire CF e denominazione dell'ultima tramite attraverso la quale la società è indirettamente partecipata dall'Amministrazione.

<sup>(7)</sup> Inserire la quota di partecipazione che la “tramite” detiene nella società.

### QUOTA DI POSSESSO – TIPO DI CONTROLLO

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Tipo di controllo	controllo analogo congiunto

### INFORMAZIONI ED ESITO PER LA RAZIONALIZZAZIONE

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
Partecipazione ancora detenuta alla data di adozione del provvedimento	Scegliere un elemento.
Società controllata da una quotata	Scegliere un elemento.
CF della società quotata controllante <sup>(8)</sup>	
Denominazione della società quotata controllante <sup>(8)</sup>	

NOME DEL CAMPO	Indicazioni per la compilazione
----------------	---------------------------------

<sup>(8)</sup> Compilare il campo solo se nel campo "Società controllata da una quotata" è stato scelto "si"

I campi sottostanti non devono essere compilati se la partecipazione non è più detenuta alla data di adozione del provvedimento e/o la società partecipata è controllata da una società quotata.

<b>La partecipata svolge un'attività di produzione di beni e servizi a favore dell'Amministrazione?</b>	Si
<b>Attività svolta dalla Partecipata</b>	produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a)
<b>Descrizione dell'attività</b>	La società si occupa della gestione dei servizi gas ed elettricità, pubblici e privati, nonché dei servizi di nettezza urbana, depurazione delle acque reflue, distribuzione dell'acqua potabile, fognature e spurgo, gestione dell'autoporto e stazione autolinee, parcheggi e servizio di trasporti e onoranze funebri, mense scolastiche.
<b>Quota % di partecipazione detenuta dal soggetto privato <sup>(9)</sup></b>	
<b>Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società (art.20, c.2 lett.c)</b>	no
<b>Necessità di contenimento dei costi di funzionamento (art.20, c.2 lett.f)</b>	no
<b>Necessità di aggregazione di società (art.20, c.2 lett.g)</b>	no
<b>L'Amministrazione ha fissato, con proprio provvedimento, obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata? (art.19, c, 5) <sup>(10)</sup></b>	si
<b>Esito della revisione periodica</b>	mantenimento senza interventi
<b>Modalità (razionalizzazione) <sup>(11)</sup></b>	Scegliere un elemento.
<b>Termine previsto per la razionalizzazione <sup>(11)</sup></b>	
<b>Note*</b>	<p><b>CONTROLLO ANALOGO CONGIUNTO</b></p> <p>Le Amministrazioni controllanti esercitano sull'organismo un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi ed un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata, come previsto dall'art. 1.2 e dall'art. 14 dello statuto sociale</p> <p>La società è affidataria in house dei servizi di raccolta trasporto e smaltimento rsu e dei servizi di igiene ambientale e di ristorazione scolastica.</p> <p>L'Amministrazione ha fissato con proprio provvedimento obiettivi specifici sui costi di funzionamento destinata ad ASM Voghera S.p.A.</p> <p>Non ricorrono alla data di rilevazione le condizioni di cui all'art. 20, comma 2, D. Lgs. 175/2016. Produce beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente. Si confermano le ragioni di funzionalità e di convenienza economica dell'erogazione dei servizi svolti mediante la Società. La Società eroga servizi pubblici locali a favore della collettività amministrata e quindi risulta strettamente funzionale alle finalità istituzionali dell'Ente. La Società ha altresì dimostrato la capacità di mantenere l'equilibrio economico di gestione, assicurando la conservazione del proprio patrimonio e quindi di quello comunale. La Società costituisce un efficiente strumento per garantire l'erogazione di servizi in grado di rispondere efficacemente ai bisogni della collettività.</p> <p>Nel piano di revisione ordinaria precedente non erano previste misure di razionalizzazione</p>

<sup>(9)</sup> Compilare il campo se "Attività svolta dalla Partecipata" precedentemente selezionata è "realizzazione e gestione di opera pubblica ovvero

organizzazione e gestione di servizio di interesse generale tramite PPP (Art.4, c.2, lett.c)".

(10) Compilare il campo se "Tipo di controllo" è stato selezionato elemento diverso da "nessuno".

(11) Campo obbligatorio se per "Esito della revisione periodica" è stato selezionato "Razionalizzazione".

\*Campo con compilazione facoltativa.

Ai sensi dell'art. 192 comma 1 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. e delle Linee Guida ANAC n. 7 il Comune di Voghera, anche in nome e per conto dei Comuni soci, ha presentato richiesta di iscrizione di A.S.M. Voghera S.p.A. nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house (id domanda 791, Protocollo 0034560 in data 19.04.2018).

### **6.3 Contratto di servizio**

Pertanto, per quanto sopra, il Comune stipulerà un contratto di servizio con ASM Voghera S.p.A. avente ad oggetto il servizio di trasporto scolastico per gli anni scolastici 2019/2020 (a decorrere dalla data di esecutività del provvedimento di affidamento), 2020/2021, e 2021/2022.

Il servizio avrà per oggetto l'espletamento del servizio di trasporto degli alunni residenti nel Comune di Rivanazzano Terme e frequentanti:

- 1) la Scuola dell'Infanzia di Rivanazzano Terme;
- 2) la Scuola dell'Infanzia di Godiasco Salice Terme - sezione di Salice Terme di Rivanazzano Terme;
- 3) la Scuola Primaria di Rivanazzano Terme;
- 4) la Scuola Secondaria di Primo Grado di Rivanazzano Terme.

residenti nel territorio comunale oppure nei Comuni limitrofi convenzionati per il servizio di trasporto con il Comune di Rivanazzano Terme, da effettuarsi con automezzi "scuolabus" o autobus con relativi conducenti. Il servizio dovrà svolgersi mediante scuolabus di adeguata capienza in relazione alle esigenze dell'utenza, per tutto l'arco dell'orario scolastico giornaliero, compresi i rientri per le lezioni pomeridiane, e durante tutta la settimana.

Il servizio è finanziato in parte con fondi comunali e in parte mediante tariffazione a carico dell'utenza, sulla base di tariffe deliberate annualmente dalla Giunta Comunale, che vengono rimosse direttamente dall'Ente Locale.

Inoltre in relazione alla normativa vigente in materia di aiuti di stato poichè il corrispettivo a fronte del contratto di servizio non configura certamente un aiuto di Stato, si ritiene di dover dare atto del fatto di non dover inoltrare alcuna segnalazione sul tema.

Infatti, il corrispettivo per la gestione del servizio è attinente esclusivamente a quest'ultimo, non si rileva l'utilizzo gratuito, da parte di ASM Voghera SpA, di infrastrutture di proprietà comunale a titolo gratuito (o situazioni analoghe), né il Comune eroga contributi a fondo perduto a supporto di ASM ad altro titolo.

### **7. Conclusioni.**

Alla luce degli elementi e delle ragioni evidenziate in questo documento, è possibile concludere che sussistono tutte le condizioni previste dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e dall'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 per l'affidamento diretto del servizio di trasporto scolastico alla società partecipata:

A.S.M. Voghera S.p.A. con sede legale in via Pozzoni n. 2 Voghera C.F. 01429910183

Rivanazzano Terme, 30.01.2020

Il Responsabile del Settore I Amministrativo  
F.to Dott.ssa Stefania SCHIAVI