



Spett.le Comune di Cremona



Supporto alla procedura di affidamento in house providing a società controllata della gestione di una pluralità di servizi pubblici locali – Proposta operativa

La nostra società

Il progetto NeoPA nasce dall'aggregazione di un gruppo di professionalità che hanno maturato un'esperienza qualificata in ambiti operativi diversi ma guidati da un obiettivo comune: sviluppare efficienza nella Pubblica Amministrazione.

Ci siamo strutturati in gruppo con competenze plurime perché siamo convinti dell'importanza di un approccio trasversale: le problematiche esistenti nel mondo degli Enti Locali e delle Aziende Pubbliche non possono essere affrontate a compartimenti stagni, vista l'interdipendenza dei temi che trattiamo quotidianamente; da qui il nostro obiettivo di rispondere con professionalità diversificate che condividono conoscenze ed esperienze, proponendo soluzioni pratiche ma in grado di cogliere la complessità e le specificità dell'ente pubblico e degli organismi partecipati.

Contesto di riferimento

Il quadro regolatorio del rapporto di governance tra enti locali ed organismi partecipati si è completato con l'emanazione del D. Lgs. 201/2022 ad oggetto il riordino della disciplina inerente i servizi pubblici locali a rilevanza economica; tale disposizione si accompagna infatti al D. Lgs. 175/2016 (Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica – TUSP) e definisce l'insieme di regole ed adempimenti entro cui deve essere disciplinato l'affidamento in house providing a società a partecipazione pubblica. Fanno da corollario a tale quadro le disposizioni delle Direttive n. 2014/23/UE (art. 17), n. 2014/24/UE (art. 12), n. 2014/25/UE (art. 28), che definiscono i parametri normativi per la regolazione dei rapporti in house providing (ripresi dall'art. 5 del D.

Alessandria • Genova • Como

Lgs. 50/2016 oggi abrogato) e le disposizioni del D. Lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici) che introduce il principio di auto-organizzazione amministrativa ovvero il modello operativo entro cui possono essere ricondotti gli affidamenti diretti di servizi ad organismi partecipati.

Le priorità del Comune di Cremona

Nel contesto sopra descritto, ci è stata evidenziata la priorità del Comune di Cremona di procedere alla nuova formalizzazione del rapporto di servizio concernente una pluralità di attività riguardanti i seguenti interventi:

- 1) Sgombero neve e antighiaccio;
- 2) Presidio varchi elettronici di accesso al centro storico
- 3) Manutenzione segnaletica verticale ed orizzontale
- 4) Manutenzione pavimentazioni stradali e dei marciapiedi
- 5) Progettazione e direzione lavori
- 6) Aggiornamento cartografia
- 7) Manutenzione verde pubblico
- 8) Manutenzione cimiteri istituzionali
- 9) Controllo servizio illuminazione pubblica

Tali servizi sono già stati oggetto di precedente affidamento alla medesima società partecipata, sempre secondo il modello in house providing; per alcuni la cui durata è prossima alla scadenza, per altri si intendono uniformare ed aggiornare le condizioni di regolazione al mutato contesto normativo e di prassi.

Proposta di supporto NeoPA

L'entrata in vigore (31/12/2022) del D. Lgs. 201/2022 di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, con il conseguente aggiornamento del quadro di obblighi ed adempimenti per la formalizzazione di rapporti di servizio, combinata con le priorità del Comune di Cremona, impone di formulare un breve riepilogo dei passaggi da affrontare per la formalizzazione dell'affidamento in house alla propria società partecipata:

1. Definizione dei servizi oggetto di affidamento in house providing
2. Formulazione della proposta di servizio da parte della società e definizione del relativo contratto
3. Istruttoria per la verifica di convenienza, congruità e sostenibilità dei rapporti di servizio

1. Definizione del servizio oggetto di affidamento in house providing

Il primo passaggio da compiere, alla luce della nuova normativa, è quello di individuazione e riconoscimento del perimetro del servizio di interesse comunale. L'individuazione del servizio pubblico può scaturire direttamente da un obbligo di legge, dalla proprietà pubblica di un bene che occorre gestire e mettere a disposizione della collettività oppure da un insieme di bisogni che il Comune intende soddisfare istituendo un apposito servizio; il riferimento normativo di questo passaggio è rappresentato dall'art. 10 del D. Lgs. 201/2022

Prima di procedere alla verifica della sostenibilità e della congruità del ricorso all'affidamento in house per il servizio, occorre definirne puntualmente le caratteristiche operative ed il profilo economico correlato allo stesso. Tale intervento è funzionale ad individuare una serie di attività omogenee su cui incentrare l'analisi di convenienza, effettuare confronti con altre realtà eventualmente comparabili, delineare le ricadute in termini di costi e proventi al fine di regolare il profilo tariffario ed i rapporti economici con il Comune committente.

2. Formulazione della proposta di servizio da parte della società e definizione del relativo contratto

Definito il quadro di interventi da affidare alla società partecipata, occorrerà che la stessa formuli una propria proposta di servizio al Comune sulla base di un capitolato tecnico concordato tra le parti. La proposta della società dovrà essere esplicitata attraverso un'offerta che presenti i contenuti del servizio, la durata ed il corrispettivo richiesto. Per quanto riguarda i contenuti del servizio, occorre che i referenti tecnici del Comune committente e quelli della società definiscano le modalità di conduzione ed i risultati attesi (obblighi di servizio); sulla base di tali aspettative, la società potrà formulare la propria offerta economica ed operativa, sviluppando un piano economico finanziario attraverso cui dimostrare la sostenibilità della stessa; una componente importante per la sostenibilità sarà la definizione della durata dell'affidamento che, di base, ai sensi dell'art. 19 del D. Lgs. 201/2022, per i servizi non a rete, non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti.

L'elemento di raccordo di questa fase è rappresentato dal contratto di servizio, che dovrà recepire e disciplinare i contenuti del servizio, la quantificazione del corrispettivo, la durata dell'affidamento oltre che trattare tutti i punti indicati dall'art. 24 del D. Lgs. 201/2022; occorrerà pertanto che, in parallelo alla formulazione della proposta da parte della società, entrambe le parti collaborino nella stesura dello schema di contratto coerente con le aspettative del Comune, con le capacità della società e con i contenuti obbligatori previsti dal nuovo contesto normativo. In proposito, sarà possibile prendere a riferimento lo schema di contratto per la regolazione dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica, recentemente approvato con decreto direttoriale del Ministero delle Imprese e del Made in Italy del 16 maggio scorso.

Si evidenzia inoltre che l'art. 25 del D. Lgs. 201/2022 prevede l'obbligo di redazione ed aggiornamento, da parte dell'affidatario, della carta dei servizi, che dovrà rispettare gli obblighi informativi previsti dal c. 461 dell'art. 2 della L. 244/2007, tra cui gli standard di qualità e di

quantità relativi alle prestazioni erogate, le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza.

3. Istruttoria per la formalizzazione dei rapporti di servizio

La formalizzazione dei rapporti tra Comune e società controllata implica la sottoscrizione dei contratti di servizio; preliminarmente a tale passaggio si rende necessario porre in essere un percorso istruttorio recentemente aggiornato dalle disposizioni del D. Lgs. 201/2022; nello specifico, ai sensi di quanto previsto dall'art. 17 del decreto, l'ente, nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, è tenuto ad adottare la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi. Tale passaggio si pone in continuità con le previsioni del c. 2 dell'art. 192 del D. Lgs. 50/2016, che richiedeva le medesime verifiche di congruità e convenienza (l'art. 192 è stato abrogato dall'entrata in vigore del D. Lgs. 36/2023 ad oggetto il nuovo codice dei contratti).

Una volta adottata la deliberazione di affidamento (di competenza consiliare), l'effettiva formalizzazione dei rapporti è subordinata ad un ulteriore passaggio, relativo al rispetto degli obblighi di trasparenza per il tramite del portale web dedicato gestito dall'ANAC "Trasparenza SPL"; il c. 3 dell'art. 17 ha infatti previsto quanto segue: *"3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35."*

Gli interventi di supporto proposti

Nell'articolato quadro procedurale finalizzato alla formalizzazione dei nuovi rapporti di servizio, il nostro staff si propone di affiancare il Comune socio/committente attraverso una serie di interventi modulari di supporto ai passaggi procedurali descritti nei punti precedenti; poiché la modalità prescelta dal Comune prevede il ricorso ad affidamento in house providing, il percorso proposto presuppone il costante coinvolgimento della società AEM Cremona Spa e la condivisione delle risultanze che emergeranno dai seguenti passaggi istruttori.

1. Definizione del servizio oggetto di affidamento in house providing

- Analisi dell'attuale impianto regolatorio dei rapporti tra Comune e gestore e verifica di sostenibilità rispetto al nuovo contesto normativo
- Analisi del profilo economico dei servizi da affidare alla propria controllata e verifica delle condizioni di equilibrio
- Individuazione degli elementi essenziali delle attività oggetto di nuovo affidamento e riconducibilità nell'ambito di servizio di interesse generale da affidarsi tramite riconoscimento di diritti di esclusiva
- Formulazione degli indirizzi strategici finalizzati all'individuazione di proposta di conduzione dei servizi secondo il modello in house providing

2. Assistenza per la formulazione della proposta di servizio da parte della società e definizione dei relativi contratti

- Sulla base delle attività condotte nella prima fase, il nostro staff presterà assistenza agli uffici amministrativi e tecnici del Comune che si rapporteranno con la partecipata per la formulazione della proposta di servizio su cui si incentreranno le attività istruttorie di verifica di convenienza di cui alla successiva fase 4. Il ruolo svolto dai nostri referenti sarà funzionale a garantire il raccordo tra quanto sviluppato nella 1a fase e quanto sarà successivamente svolto in quelle successive alla presente; le competenze operative e le responsabilità amministrative per le proposte che emergeranno in tale fase resteranno in capo alla società. A titolo esemplificativo, gli interventi di affiancamento riguarderanno la condivisione di indicazioni e suggerimenti per lo sviluppo del piano economico finanziario dei servizi oggetto di affidamento, la formalizzazione della proposta operativa (individuazione di parametri e standard di servizio attesi), l'impostazione dei contenuti economici e degli obblighi di rendicontazione da inserire nello schema (o schemi) di contratto di servizio regolante i rapporti tra Comune e società.

3. Predisposizione schemi di contratto di servizio e di carta della qualità secondo le previsioni del D. Lgs. 201/2022

- Nel quadro normativo descritto, la formalizzazione dei rapporti tra Comune e società partecipata in house implica la sottoscrizione dei contratti di servizio; per completare tale passaggio si rende necessario porre in essere un percorso istruttorio aggiornato dalle disposizioni del richiamato D. Lgs. 201/2022.

In particolare, l'art. 24 del D. Lgs. 201/2022 disciplina i contenuti minimi del contratto di servizio, evidenziando come lo stesso debba indicare previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate; il c. 3 del medesimo articolo esplicita inoltre una serie di clausole obbligatoriamente

da trattare nell'ambito del contratto di servizio. A tali previsioni normative ha fatto seguito la recente approvazione dello schema di contratto di servizio avvenuta con decreto direttoriale del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) del 16 maggio scorso.

Rispetto a tale intervento, la nostra struttura si propone di supportare l'ente affidante e la società affidataria nella personalizzazione degli schemi di contratto di servizio secondo le previsioni normative richiamate, sulla base di un percorso operativo che prevede i seguenti passaggi:

- o Acquisizione degli atti regolamentari disciplinanti il precedente rapporto di servizio;
- o Recepimento e verifica degli atti di indirizzo (già adottati e in fase di predisposizione) a supporto della volontà del Comune di procedere con l'affidamento in house providing del servizio che emergeranno nella fase iniziale del nostro supporto;
- o Acquisizione statuto e disposizioni regolanti il controllo analogo sulla società partecipata;
- o Acquisizione degli indirizzi e delle indicazioni concernenti le modalità di svolgimento del servizio attese dall'ente e proposte dalla società;
- o Impostazione primi schemi di contratto di servizio secondo l'articolazione di contenuti prevista dal D. Lgs. 201/2022 ed i modelli adottati dal MIMIT;
- o Condivisione degli schemi con i referenti del Comune e della partecipata al fine di evidenziare i passaggi da verificare/ integrare/ aggiornare secondo le rispettive competenze delle controparti;
- o Predisposizione degli schemi di contratto di servizio da presentare, per l'approvazione, al Consiglio comunale dell'ente committente.

Con riferimento ai contenuti del/dei contratto/i, si precisa che il dettaglio delle competenze e degli obblighi tecnico operativi, in particolare quelli in capo all'affidatario, dovrà essere sviluppato dalle parti; sulla base di quanto verrà indicato, si valuterà l'inserimento degli accordi operativi nello schema di contratto ovvero in apposito disciplinare tecnico.

Lo svolgimento dei punti indicati implica la ricognizione e la verifica, da parte del nostro staff, della documentazione dell'ente e della società che regola il controllo analogo, le misure anticorruzione, gli adempimenti e le disposizioni già introdotti in materia di qualità dei servizi ed in materia di trasparenza. Lo sviluppo dello schema di contratto di servizio sarà coordinato con tali disposizioni. Qualora a seguito delle attività di analisi emergessero elementi non conformi con la normativa vigente, o adempimenti non ancora posti in essere dalle parti (es. modalità di svolgimento del controllo analogo, regolazione della qualità dei servizi), sarà nostra cura segnalare prontamente tali situazioni al fine delle opportune valutazioni sia da parte del Comune sia da parte della Società affidataria.

Oltre all'assistenza nell'impostazione dei contratti di servizio, si presterà supporto nella valutazione circa l'opportunità di predisporre gli schemi di carta della qualità dei servizi in modo da assolvere alle previsioni di cui all'art. 25 del D. Lgs. 201/2022.

Il supporto prestato in tale ambito riguarderà la verifica dei servizi per cui si renderà opportuna la predisposizione della carta della qualità nonché l'indicazione dei punti e degli argomenti da trattare obbligatoriamente nelle carte, che dovranno essere sviluppati in collaborazione tra l'ente committente e la società gestore.

4. Istruttoria per la formalizzazione del rapporto

In questa fase, il nostro staff finalizzerà gli interventi svolti in precedenza, sviluppando l'analisi e la verifica della convenienza, congruità e sostenibilità dei rapporti di servizio tra il Comune e la propria società partecipata; il nostro intervento prevede la trattazione e lo sviluppo dei seguenti passaggi:

- verifica delle condizioni economiche ed operative proposte;
- riscontro dei parametri di efficienza ed economicità delle soluzioni delineate dalla partecipata prevedendo il confronto, laddove possibile e significativo, con realtà ed ambiti comparabili e/o con prezzari di riferimento; in considerazione della natura dei servizi in oggetto, tale punto potrà incentrarsi anche sulla sostenibilità e congruità delle condizioni economiche e gestionali proposte;
- dimostrazione della sostenibilità del ricorso all'affidamento in house providing alla propria partecipata.

Le suddette attività saranno riportate in specifica relazione che dovrà essere recepita ed approvata dal Consiglio comunale.

Oltre ai suddetti interventi, il nostro staff curerà l'impostazione e la predisposizione degli schemi di atti amministrativi per la formalizzazione degli indirizzi concernenti l'approvazione dell'analisi istruttoria ed il conseguente affidamento dei servizi alla società partecipata.

Modalità di svolgimento

L'attività di supporto verrà sviluppata, di base, presso le nostre sedi, con sedute e confronti a distanza, in modalità conference video (zoom, skype o altra piattaforma da Voi impiegata) o telefoniche, da programarsi in base all'evoluzione dell'attività; la proposta presuppone una tempestiva collaborazione degli uffici dell'ente e della società nel fornire documentazione e chiarimenti funzionali all'espletamento del supporto.

Oltre al supporto a distanza, su richiesta dell'Amministrazione, è possibile prevedere incontri presso la sede del Comune e/o della società sulla base di Vostra specifica richiesta e secondo le condizioni più sotto specificate.

Tempistica

Si prevede una durata indicativa del supporto di circa mesi quattro; la tempistica sarà in ogni caso concordata con gli uffici dell'ente e della società in base alle decisioni ed ai passaggi da espletare. Si precisa che la durata dell'intervento è correlata alla disponibilità della documentazione, ai confronti ed ai riscontri che si renderanno necessari con gli altri soggetti coinvolti nell'attività di verifica della sostenibilità economica, tecnica e normativa delle istanze, alle interazioni con i referenti dell'Amministrazione comunale e della società ed alle indicazioni che potranno essere via via formulate.

Corrispettivi

Per le attività di supporto proposte, si prevedono i seguenti corrispettivi:

- **Fase 1** – Definizione dei servizi oggetto di affidamento in house providing: **euro 2.700,00** (duemilasettecento/00);
- **Fase 2** – Assistenza per la formulazione della proposta di servizio da parte della società: **euro 3.600,00** (tremilaseicento/00);
- **Fase 3** – Predisposizione schemi di contratto di servizio ed indicazioni per le carte della qualità secondo le previsioni del D. Lgs. 201/2022: **euro 7.200,00** (settemiladuecento/00);
- **Fase 4** - Istruttoria per la formalizzazione del rapporto: **euro 4.500,00** (quattromilacinquecento/00)

Per ogni eventuale incontro in presenza da Voi richiesto presso la Vostra sede (si ipotizza un minimo di due incontri), si prevede un corrispettivo forfetario pari ad euro 190,00 (centonovanta/00) a titolo di rimborso spese.

Gli importi si intendono oltre iva 22% dovuta per legge.

La presente proposta ha validità 30 giorni.

A disposizione per ogni eventuale chiarimento porgiamo i migliori saluti.

Alessandria, 24 ottobre 2025

Fabio Ferretti

