

**COMUNE DI PIZZALE**  
**Provincia di Pavia**



**Affidamento "in house"**  
**SERVIZIO RISTORAZIONE SCOLASTICA**

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA art.7 c.2 D.Lgs.36/2023**  
**della congruità economica e dei benefici per la collettività**  
**previsti per la forma di affidamento prescelta.**

**SOMMARIO**

- 1. INTRODUZIONE**
- 2. INQUADRAMENTO GENERALE**
  - 2.1. Il Servizio di ristorazione scolastica come servizio pubblico locale a domanda individuale a rilevanza economica
    - 2.1.1. I Servizi Pubblici: classificazione e modalità di finanziamento
    - 2.1.2. I Servizi Pubblici a domanda individuale
    - 2.1.3. I Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica
  - 2.2. Il Servizio di ristorazione scolastica: caratteristiche organizzative
- 3. INQUADRAMENTO NORMATIVO**
  - 3.1. Servizi Pubblici Locali. Definizione e disposizioni vigenti
  - 3.2. Affidamento *in house*. Definizione e disposizioni vigenti
- 4. L'AFFIDAMENTO IN HOUSE AD ASM VOGHERA SpA.**
  - 4.1. Sussistenza dei requisiti per l'affidamento
  - 4.2. Offerta organizzativa ed economica per la gestione del servizio
- 5. VALUTAZIONE DELLA CONGRUITA' DELL'OFFERTA**
  - 5.1. Valutazione della congruità economica
    - 5.1.1. Analisi della tendenza storica del servizio
    - 5.1.2. Esame dell'offerta in relazione all'indagine di mercato
- 6. CONCLUSIONI**

## 1. INTRODUZIONE

Con la presente relazione si intende dar conto puntualmente dell'analisi effettuata sul servizio di che trattasi, al fine di acquisire, come prescrive la normativa in materia, gli elementi indispensabili per valutare la congruità economica dell'offerta, formulata al riguardo, da ASM Voghera SpA.

Avuto riguardo all'oggetto ed al valore, sia sociale che economico, della prestazione, per evidenziare i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, riservando la necessaria attenzione agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, oltre che per illustrare le ragioni che hanno portato l'Amministrazione comunale alla scelta dell'affidamento *in house* piuttosto che mantenere il precedente ricorso al mercato, l'ufficio scrivente ha provveduto a svolgere una dettagliata istruttoria per verificare i presupposti per l'affidamento ad ASM Voghera SpA.

Lo studio ha preso in considerazione, in particolare, i seguenti elementi:

- le caratteristiche di servizio a domanda individuale a rilevanza economica delle mense scolastiche;
- la normativa di riferimento e supporto dell'affidamento *in house*;
- la presenza dei presupposti richiesti dalla normativa per rendere legittimo l'affidamento;
- la verifica della congruità economica di tale affidamento, anche con riferimento al risultato di una esplorazione del mercato;
- gli elementi di qualificazione del servizio in funzione degli obiettivi di efficacia e socialità e dei benefici per la comunità amministrata.

## 2. INQUADRAMENTO GENERALE

### 2.1. Il Servizio di ristorazione scolastica come servizio pubblico a domanda individuale a rilevanza economica

#### 2.1.1. I Servizi pubblici: classificazione e modalità di finanziamento

I servizi pubblici, cosiddetti in quanto forniti direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche (Stato, Regioni, Province, Comuni, ecc.) possono essere, almeno in linea teorica, definiti **divisibili**, se riferibili ad un singolo utente (trasporto pubblico, sanità, ecc.), e **indivisibili**, se riferibili alla collettività nel suo insieme (sicurezza interna, difesa dall'esterno, ecc.).

In realtà, storicamente, non si sono mai dati servizi pubblici perfettamente divisibili o perfettamente indivisibili ma piuttosto servizi pubblici più o meno **parzialmente divisibili** e servizi pubblici più o meno **parzialmente indivisibili**, nel senso che anche i servizi pubblici per i quali esiste una domanda attiva da parte del cittadino beneficiario finale dell'utilità del servizio, come nel caso dei servizi pubblici divisibili, presentano una qualche componente di utilità per la collettività nel suo complesso.

Se prevale la componente di utilità per la collettività il servizio è parzialmente indivisibile (in grado diverso), mentre se prevale la componente di utilità per l'individuo siamo in presenza di un servizio pubblico parzialmente divisibile (in grado diverso).

Ne deriva che risultano diverse anche le fonti di finanziamento dei due tipi di servizi. I servizi pubblici parzialmente indivisibili per la loro prevalente (in misura diversa) utilità per la collettività vengono finanziati tramite la fiscalità generale e, quindi, attraverso **entrate tributarie** (imposte), mentre i

servizi pubblici parzialmente divisibili per la loro prevalente utilità individuale (in misura diversa) sono finanziati prevalentemente mediante **entrate extra-tributarie** (tasse e tariffe), anche se non va dimenticato che la gestione dell'ente pubblico, così come ogni altra gestione economico-finanziaria, è un tutt'uno nella quale, almeno in pratica, è molto difficile se non addirittura impossibile rilevare, soprattutto sotto l'aspetto monetario, una perfetta correlazione tra tipi di entrata e corrispondenti tipi di uscita.

#### 2.1.2. I Servizi pubblici a domanda individuale

Per **Servizi Pubblici a Domanda Individuale** si intendono tutte quelle attività che l'Ente Pubblico realizza non per obbligo istituzionale, utilizzate dall'utente a richiesta, non dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale.

Le categorie dei **Servizi Pubblici a Domanda Individuale** sono individuate dal D.M. 31/12-1983, ai sensi e per gli effetti dell'art.6 del D.L. 28/02-1983, n.55 convertito, con modificazioni, nella L.26/04-1983, n.131.

Fra le 19 categorie individuate dalla citata normativa e che vanno dai bagni pubblici e dalle case di riposo agli asili nido, ai giardini zoologici e ai trasporti funebri, figurano anche le **mense, comprese quelle ad uso scolastico**.

Per questi servizi non sussiste l'obbligo di erogazione a titolo gratuito, ma i Comuni sono legittimati a richiedere all'utente, per la loro fruizione, una contribuzione, attraverso la determinazione di specifiche tariffe.

Il servizio di mensa scolastica e ristorazione appartiene al novero dei *Servizi di Assistenza scolastica*, che il **Decreto Legislativo n.112/98** ricomprende nel settore dei **Servizi alla Persona e alla Comunità**. Secondo le previsioni del Capo III, artt.135-139 della citata normativa, esso è affidato agli Enti locali ed è finalizzato a garantire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione da parte delle istituzioni scolastiche.

Anche la Legge regionale n.28 del 28/12-2007 "*Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa*", all'art.4, nel riferirsi alle attività di assistenza scolastica, ne definisce la valenza in relazione alla finalità di "*favorire il concreto esercizio del diritto allo studio*".

#### 2.1.3. I Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica

I servizi pubblici locali si suddividono tra quelli **senza rilevanza economica** e **a rilevanza economica**.

Circa il dibattuto tema di quali dei SPL rivolti all'utenza appartenga all'una o all'altra categoria, sulla base della normativa vigente, sia la giurisprudenza che la dottrina, sembrano convergere nel chiarire che debba farsi riferimento al potere autonomistico degli enti locali nell'organizzazione degli stessi e dei fattori che, in concreto, possono condizionarne la portata, fatte salve specifiche discipline di settore.

Già nel 2012, il Consiglio di Stato (Sez. V n. 5409 del 23/10/2012), dichiarava che "*In via di principio va considerato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse*

*generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001). In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno è ragionevole pensare che si debba prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi).*

Ne deriva, conseguentemente, che **l'ordinamento non propone né un possibile elenco dei SPL afferenti all'una o all'altra categoria, né una specifica tipologia organizzativa degli stessi**, ma demanda agli enti l'individuazione di un percorso di adeguatezza alle condizioni esistenti, ovvero: al tipo di servizio, alla remuneratività della gestione, all'organizzazione del mercato, alle condizioni delle infrastrutture e delle reti e principalmente all'interesse della collettività.

Considerato, dunque, che l'ordinamento, con il D.L. 179/2012, non aderisce *a priori* ad un'opzione organizzativa, delineando piuttosto un percorso di adeguatezza alle condizioni esistenti, e che i SPL comprendono anche quelli resi agli utenti in modo meramente erogativo, che per loro natura non richiedono una organizzazione di impresa in senso tecnico ed obiettivo (CdS n. 5409/2012), ne consegue che, **per la classificazione tra SPL a rilevanza economica e non, deve farsi riferimento non tanto a definizioni giuridiche quanto ad elementi pratici ed eminentemente di fattibilità finanziaria.**

A tal proposito, già nel 2010, il Consiglio di Stato (Sez. V- Sentenza n. 6529 del 10/09/2010), aveva ritenuto che è l'Ente a "qualificare" il servizio, affermando che la rilevanza economica non dipende dalla sola capacità di produrre utili del modulo gestionale, ma deriva dai vari elementi di sviluppo del contesto, quali: la struttura del servizio, le modalità di espletamento, gli specifici connotati economico-organizzativi, la disciplina normativa, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo.

Dunque, in sintesi, si può affermare che sono classificabili come servizi a rilevanza economica quei SPL per i quali tariffa richiedibile all'utente sia potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile d'impresa.

Il servizio di mensa scolastica e ristorazione del Comune di Pizzale si presenta, ad oggi, con tali caratteristiche.

## **2.2. Servizi pubblici Locali: definizione e disposizioni vigenti**

La definizione di "servizi pubblici locali", contenuta nell'art.112 del T.U.E.L. D.Lgs. 267/2000, la individuava come tali *i servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*". L'art.112 del T.U.E.L. è stato abrogato dall'art.37 del D.Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" : il D.Lgs. 201/2022 ha per oggetto la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale e stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e

finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti.

In particolare, il citato decreto, focalizzandosi sui SPL di rilevanza economica, definisce i Servizi di interesse economico generale di livello locale e i servizi di interesse economico generale di livello locale a rete, all'art.2 c.1 lett.c e d, come segue:

c) *"Servizi di interesse economico generale di livello locale" o "servizi pubblici locali di rilevanza economica": i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;*

d) *"servizi di interesse economico generale di livello locale a rete" o "servizi pubblici locali a rete": i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente".*

La normativa sui **Servizi Pubblici Locali (SPL)** è stata oggetto, nel corso degli ultimi anni, di diversi interventi: basti richiamare la L.142/1990 (art.22) recante l'*Ordinamento delle autonomie locali*, il citato D.Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.) artt.112 e 113 ed arrivare al D.L. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla L.221/2012, che, all'art.34 commi 20-25, ha previsto, per l'affidamento dei SPL di rilevanza economica, la redazione di una relazione dell'ente affidante, da rendere pubblica sul sito internet dell'ente stesso.

Il **D.L. 18/10/2012, n.179** *"Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"*, pubblicato nella G.U. 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"*, ai commi 20-21 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 dei servizi 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 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 c.2 prevede quanto segue:

*"2. Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente in 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 della 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".*

Con l'art.192, il D.Lgs. 50/2016 prevede l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house; l'iscrizione a tale elenco avviene "a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto".

L'art.5 del D.Lgs. 50/2016 "Principi comuni in materia di esclusione per concessioni appalti pubblici e 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 aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;*
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

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.

Con il **D.Lgs. 23 dicembre 2022 n.201**, "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", al Capo II-art.14 "Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale", si disciplinano le modalità di gestione attraverso le quali l'ente locale e gli altri enti competenti provvedono all'organizzazione del servizio:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'art.15, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea;*
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea;*
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione Europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;*
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n.267 del 2000".*

L'art.17 del D.Lgs. 201/2022 è specificatamente dedicato al ricorso al modello dell'*house providing*, e recita:

*"1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.*

*2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.*

*3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.*

*4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.*

*5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione."*

Con riferimento agli obblighi informativi all'ANAC disciplinato per la prima volta con l'art.192 c.1 D.Lgs. 50/2016, si rileva che al c.2 dell'art.31 il D.Lgs.201/2022 prevede l'istituzione, sul portale dell'ANAC, di un'apposita sezione denominata "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL" in cui pubblicare, oltre alle deliberazioni inerenti l'istituzione di servizi pubblici, l'individuazione della forma gestionale del servizio, la scelta dell'*in house providing*, anche il contratto di servizio riferito a tale modello gestionale.

Infine, nel **D.Lgs. 36/2023 (il nuovo Codice degli Appalti, in vigore dal 01.07.2023)**, le disposizioni del c.2 dell'art.192 del D.Lgs. 50/2016 in merito all'esplicitazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato (*"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"), sembrano trovare una continuità applicativa nel combinato disposto degli articoli 1,2,3 e 7.*

In particolare, l'art.7 enuncia il nuovo concetto di "principio di auto-organizzazione amministrativa":  
*"1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione Europea.*

*2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1,2 e 3 [Principio del risultato, principio della fiducia e principio dell'accesso al mercato]. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.*

*3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n.201[...]" .*

Questo nuovo principio comporta che ogni ente disponga della massima autonomia nello stabilire le modalità attraverso cui garantire l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi alla propria collettività, fermo restando, soprattutto nel caso dell'affidamento *in house*, del rispetto dei principi di cui agli articoli 1,2 e 3 del citato D.Lgs.; non viene pertanto meno la necessità di un'attività istruttoria che evidenzii le motivazioni per cui non si è proceduto con il ricorso al mercato.

Per quanto riguarda l'importanza degli obblighi informativi verso ANAC, già evidenziata e disciplinata nel c.1 art.192 del D.Lgs. 50/2016, nel nuovo Codice D.Lgs.36/2023 si accompagna l'obbligo informativo contenuto nell'art.23 – "Banca dati nazionale dei contratti pubblici"; in particolare, al comma 5 prevede che *"Con proprio provvedimento l'ANAC individua le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche di cui all'articolo 25. Gli obblighi informativi di cui al primo periodo riguardano anche gli affidamenti diretti a società in house di cui all'articolo 7, comma 2. Con proprio provvedimento l'ANAC individua i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui al comma 3 e all'articolo 22, garantiscono l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale. L'integrazione è realizzata attraverso i servizi digitali resi disponibili da ANAC sulla piattaforma digitale nazionale dati, di cui all'articolo 50-ter del codice di cui al decreto legislativo n.82 del 2005, nel rispetto delle relative regole tecniche"*.

### **3. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO - GLI OBBLIGHI DEL COMUNE.**

L'art.34 comma 20 e 21 del DL 179/2012 recitava: *"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 e' effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente*

*affidante, che da' 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."*

Il D.Lgs. 201 del 23 dicembre 2022 ha abrogato il citato art.34, e novella l'universalità dei servizi di interesse economico generale esclusivamente nell'art.1,c.2, per quanto riguarda *la parità di trattamento nell'accesso universale*. Per quanto riguarda gli *obblighi di servizio pubblico*, ad essi viene dedicato l'art.12 "*Obblighi di servizio pubblico per gli operatori sul mercato*", che recita:

*"a. Nei casi in cui, in esito alla verifica di cui all'articolo 10, comma 4, risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico per garantire le esigenze delle comunità locali, l'ente locale verifica se la prestazione del servizio possa essere assicurata attraverso l'imposizione di obblighi di servizio pubblico a carico di uno o più operatori, senza restrizioni del numero di soggetti abilitati a operare sul mercato, dandone adeguatamente conto nella deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, nella quale sono indicate le eventuali compensazioni economiche.*

Un servizio viene 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.

Gli obblighi di servizio pubblico sono quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale. Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico in generale, essi vanno ricercati 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). L'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, 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. Gli obblighi di servizio pubblico devono quindi rispondere all'interesse economico generale, svilupparsi nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza, essere chiaramente definiti, trasparenti e verificabili, non creare discriminazioni e garantire parità di accesso ai consumatori. Affinché si giustificino gli obblighi di servizio pubblico è necessaria la presenza di un interesse economico generale che, a livello comunitario, è stato ad esempio riconosciuto per i servizi di distribuzione di energia elettrica, gas, acqua, igiene ambientale e anche ristorazione scolastica: a tal fine, la ristorazione scolastica è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso.

L'ente concedente, nella gestione del servizio di ristorazione scolastica, deve presidiare esigenze legate alle politiche di settore che l'ente stesso deve perseguire, e che giustificano interventi di regolamentazione che il gestore del servizio si obbliga – attraverso la stipula del contratto – a garantire a livello di standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza. L'intervento regolatore da parte dell'ente concedente si estrinseca nello stabilire alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio, affinché vengano rispettati gli obblighi volti a garantire la continuità, la parità e l'universalità del servizio, oltre alla trasparenza e all'accessibilità economica al servizio stesso.

### **3.1 Il Servizio di ristorazione scolastica**

Le azioni pubbliche per la ristorazione scolastica muovono dall'esigenza di facilitare, sin dall'infanzia, l'adozione di abitudini alimentari corrette per la promozione della salute e la prevenzione delle patologie cronico-degenerative di cui l'alimentazione scorretta è uno dei maggiori fattori di rischio. L'accesso e la pratica di una sana e corretta alimentazione è uno dei diritti fondamentali per il raggiungimento del migliore stato di salute ottenibile, in particolare nei primi anni di vita.

La “Convenzione dei diritti dell'infanzia” adottata dall'ONU nel 1989, la revisione della “European Sociale Charter” del 1996, il “Gaining health” dell'OMS-Ufficio regionale per l'Europa del 2006 e la dichiarazione su “La salute in tutte le politiche” (congiunta OMS, Commissione Europea e i 27 Stati Membri dell'Unione) possono essere considerati pietre miliari per l'affermazione del diritto dell'individuo a beneficiare di ogni misura che possa renderlo in grado di raggiungere il miglior livello di salute ottenibile, anche tramite programmi di prevenzione e controllo dell'alimentazione.

Su questa linea nasce nel 2007 “Guadagnare Salute – rendere facili le scelte salutari”, strategia globale volta alla promozione di stili di vita salutari e alla riduzione delle malattie croniche non trasmissibili, elaborata dal Ministero della Salute, per contrastare i fattori di rischio modificabili quali l'errata alimentazione, la sedentarietà, l'abuso di alcool e il tabagismo. Tra gli ambiti di intervento, la ristorazione collettiva – in particolare quella scolastica – è stata individuata come strumento prioritario per promuovere salute ed educare a una corretta alimentazione.

Nella ristorazione scolastica è di fondamentale importanza elevare il livello qualitativo dei pasti, come qualità nutrizionale e sensoriale, mantenendo saldi i principi di sicurezza alimentare: la corretta gestione della ristorazione può favorire scelte alimentari nutrizionalmente corrette tramite interventi di valutazione dell'adeguatezza dei menu e promozione di alcuni piatti/ricette, tutto nel rispetto delle indicazioni dei LARN (Livelli di assunzione giornalieri raccomandati di nutrienti per la popolazione italiana) e anche mediante il potenziamento della formazione e informazione in materia dei docenti e degli addetti al servizio.

La ristorazione scolastica deve porsi obiettivi trasversali rispetto ai profili organici che nell'ultimo ventennio le sono propri (igienico-nutrizionale, gastronomico-alberghiero, economico-finanziario, amministrativo-gestionale, di comunicazione, di facilitazione di abitudini alimentari corrette in vista della promozione della salute e della prevenzione), che portano ad ottenere le massime congruenze tra questi profili volte anche alla sostenibilità d'impresa:

- Promozione di abitudini alimentari corrette;
- Sicurezza e conformità alle norme;
- Adeguatezza rispetto ai bisogni (sia per caratteristiche nutrizionali, di cottura, di qualità delle materie prime utilizzate, di gradimento sensoriale);
- Rispetto dei tempi e delle modalità di servizio, accessibilità;
- Congruo rapporto qualità/prezzo;
- Soddisfazione dell'utenza.

L'obiettivo globale del servizio di ristorazione è quello di fornire un pasto appropriato in un contesto adeguato secondo una visione sistemica della qualità. In tal senso, le finalità e le strategie di organizzazione di un servizio di ristorazione scolastica devono ispirarsi ad una consapevole ed efficace politica di qualità totale che tenga conto di:

- Definizione e formalizzazione di ruoli e responsabilità per la progettazione, gestione, produzione, controllo;
- Individuazione delle risorse umane necessarie e delle relative qualifiche;
- Addestramento e aggiornamento del personale sugli obiettivi e peculiarità del servizio in ragione delle sue finalità e della sua utenza;
- Corretta gestione e miglioramento delle dotazioni strutturali ed impiantistiche;
- Disponibilità di locali e di arredi di adeguato comfort per la consumazione del pasto;
- Garanzia di un sistema di autocontrollo igienico;

- Valutazione e gestione di avanzi ed eccedenze;
- Corretta gestione dei rifiuti;
- Attivazione di un sistema di rilevazione e gestione delle non conformità del servizio;
- Differenziazione del menu in relazione alla tipologia e alla necessità degli utenti;
- Congruità degli orari di consumazione con le abitudini alimentari e le necessità fisiologiche degli utenti;
- Sistema di verifica del grado di soddisfazione dell'utenza, attraverso indicatori oggettivi e soggettivi;
- Specifici interventi di collaborazione a progetti educativi in tema di alimentazione.

Gli attori protagonisti che entrano nell'ambito delle competenze correlate alla ristorazione scolastica sono:

- Ente committente: in qualità di responsabile del servizio, competono all'ente committente la scelta della tipologia del servizio che intende offrire, la programmazione di investimenti e risorse, l'elaborazione del capitolato d'appalto, il controllo complessivo sul servizio, la sorveglianza sul buon andamento della ristorazione (controllo qualità, rispetto porzioni, buona organizzazione e conduzione del servizio, accettazione del pasto);
- Gestore del servizio di ristorazione: competono al gestore lo svolgimento del servizio nel rispetto della normativa vigente e degli impegni contrattuali, l'offerta di prodotti/pasto nella logica di un sistema di qualità, formazione/aggiornamento costante del personale addetto al servizio di ristorazione scolastica;
- Azienda Sanitaria Locale: competono all'ASL la sorveglianza sulle caratteristiche igienico-nutrizionale dei pasti e delle tabelle dietetiche, le attività di vigilanza e controllo secondo normativa, i controlli (ispezioni, verifiche, audit) sulla base dei criteri di graduazione del rischio, attività di educazione alimentare;
- Utenza
- Istituzioni scolastiche

In alcuni contesti è prevista ed istituita anche una Commissione Mensa scolastica che, come organo di rappresentanza, può costituire collegamento tra utenza, ente committente e ASL e può avere il ruolo di collaborazione nel monitoraggio dell'accettabilità del pasto e delle modalità di erogazione del servizio, oltre che di partner nei progetti di educazione alimentare nella scuola. Nei casi in cui sia presente la Commissione Mensa, è necessario definirne l'operatività e la funzionalità mediante regolamento redatto dall'Ente.

### **3.1.1 Il Servizio di ristorazione scolastica: caratteristiche organizzative**

Il servizio di ristorazione scolastica è assicurato secondo il calendario scolastico, con caratteristiche organizzative e qualitative di seguito sintetizzate.

**Numero complessivo** di pasti previsti annui: 3.150 Settimanalmente:

- Scuola Infanzia: 75

Le **prestazioni previste a carico del gestore del servizio** consistono in:

- lavorazione e cottura dei pasti in base al numero di presenze giornaliere nei propri centri di cottura;

**Affidamento "in house"**  
**SERVIZIO RISTORAZIONE SCOLASTICA**  
**Relazione illustrativa (art. 7 c.2 D. Lgs 36/2023)**

---

- applicazione del Piano di Autocontrollo HACCP previsto dalle norme con le prescritte analisi merceologiche, batteriologiche e qualitative periodiche;
- predisposizione di diete speciali ed alternative, per intolleranze certificate e per motivazione religiosa;
- utilizzo di menu approvati dall'ATS.
- confezionamento dei pasti e imballo in appositi contenitori coibentati
- trasporto dei pasti;
- scarico e messa a disposizione dei pasti preparati;
- distribuzione dei pasti,
- ritiro contenitori utilizzati per il trasporto e la distribuzione;

I prodotti utilizzati per la preparazione dei pasti devono possedere le seguenti caratteristiche:

- conformità ai requisiti previsti dalle vigenti Leggi in materia;
- elevata qualità, al fine di garantire una uniformità qualitativa sotto il profilo nutrizionale, sensoriale ed igienico;
- divieto di uso di alimenti sottoposti a trattamenti transgenici (OGM).

Il servizio di ristorazione scolastica del Comune di PIZZALE è gestito ed affidato dal Comune stesso; tale servizio era gestito dalla Cooperativa Sociale Rosa dei Venti di Stradella, mediante affidamento provato con determinazione del Responsabile dell'Area Finanziaria n.25 del 30.08.2023 avente ad oggetto "AFFIDAMENTO SERVIZIO DI FORNITURA PASTI PRECONFEZIONATI, SCODELLAMENTO E PULIZIA DEI LOCALI CUCINA E REFETTORIO DELLA SCUOLA D'INFANZIA DEL COMUNE DI PIZZALE. A.S. 2023/2024 -Proroga tecnica". Il contratto con la Cooperativa Sociale Rosa dei Venti è in scadenza il 30.08.2024.

E' necessario quindi provvedere in ordine ad un nuovo affidamento del servizio oggetto della presente relazione, nel rispetto del calendario scolastico. Il nuovo affidamento riguarderà il servizio di refezione per la Scuola d'Infanzia sita in Comune di Pizzale .

Nello specifico, il servizio consisterà:

- nella fornitura e stoccaggio derrate alimentari, ivi comprese quelle per la preparazione delle diete speciali a carattere sanitario;
- nell'allestimento tavoli dei refettori;
- nella preparazione dei pasti, comprese le diete speciali personalizzate, con il sistema del legume fresco-caldo;

- nel confezionamento e trasporto dei pasti presso i plessi in pluriporzione (o, in alternativa e secondo le esigenze espresse, in monoporzionamento);
- nello scodellamento e sporzionamento dei pasti agli utenti della Scuola d'Infanzia al personale docente avente diritto e a tutti gli altri utenti ammessi al servizio, verificando che i pasti consegnati corrispondano alle prenotazioni richieste e che siano fornite tutte le diete speciali previste, segnalando eventuali discordanze con i pasti rilevati;
- nel confezionamento e trasporto dei pasti destinati a ogni altro utente ammesso alla consumazione;
- nello sbarazzo, pulizia e sanificazione dei tavoli e delle sedie dei refettori e delle aule in cui vengono consumati i pasti;
- nella pulizia straordinaria periodica di tutti gli arredi presenti nei refettori;
- nel lavaggio delle eventuali stoviglie e degli attrezzi utilizzati per la distribuzione del pasto;
- nella pulizia e sanificazione di attrezzature e utensili utilizzati per la distribuzione del pasto; fornitura giornaliera, per utente, del seguente materiale a perdere: piatti, bicchiere, tovagliolo e tovaglietta, posate. Stoviglie e posate dovranno essere bianche, in materiale idoneo, resistente ai graffi, monouso, ovvero nel diverso materiale offerto dalla ditta aggiudicataria. Le stoviglie e i materiali a perdere dovranno essere forniti in quantità superiore al 5% del numero dei pasti richiesti. Si precisa che i prodotti in carta-tessuto dovranno essere in possesso dell'etichetta EU Eco-Label 2009/568 CE o analoga dicitura;
- nella fornitura, in comodato, per l'intera durata dell'appalto, di carrelli termici per la distribuzione, contenitori isotermici o appositi banconi scaldavivande in numero sufficiente alle necessità e tutto il materiale necessario per la distribuzione (mestoli, pinze, etc.);
- nella fornitura di detersivi/disincrostanti (detergenti, sanificanti, disinfettanti) e delle attrezzature necessarie per la pulizia di quanto indicato ai precedenti punti;
- nella raccolta differenziata dei rifiuti;
- nello studio e preparazione di menù personalizzati alternativi per diete speciali a carattere sanitario ed etico-religioso nonché nell'invio all'ATS competente delle diete speciali a carattere sanitario per il prescritto parere;
- nella vettura e l'acquisizione, con oneri a proprio carico, di eventuali autorizzazioni igienico-sanitarie locali in osservanza alle vigenti disposizioni di legge;
- in ogni altra fornitura o attività necessaria al corretto espletamento del servizio, quantunque non espressamente citate;
- negli incontri periodici, con rappresentanti dell'Unione, del personale della scuola e dei rappresentanti dei genitori, per tutte le informazioni che fossero richieste, senza alcun onere a carico dell'Ente.

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

##### **4.1 - Affidamento *in house*. Definizione e disposizioni vigenti**

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 36/2023, in materia di disciplina di servizi di interesse economico generale a livello locale viene richiamato il D.Lgs. 201/2022, ove il legislatore fa riferimento (al capo II, art.14) all'organizzazione di detti servizi mediante le 4 possibili modalità di gestione novellate in precedenza, tra le quali, alla lettera c), è presente *l'affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione Europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17.*

Con il termine affidamento *in house* (o *in house providing*) viene indicata la fattispecie in cui un soggetto, tenuto all'obbligo di evidenza pubblica, invece di procedere all'affidamento all'esterno di determinate prestazioni, **provvede in proprio** (ossia *in house*), affidando l'esecuzione del servizio ad altra entità giuridica senza gara.

Si tratta di un modello organizzativo in cui l'entità giuridica affidataria del servizio è legata alla stazione appaltante da vincoli talmente serrati da non rendere esistente, nella sostanza, una duplicità di soggetti fra P.A. e affidatario, né alcuna reale alterità, bensì una "delegazione inter organica" (Consiglio di Stato, sentenza 3 marzo 2008, n.1).

In una tale situazione, l'obbligo di indire una gara a evidenza pubblica viene meno in quanto **la P.A. non affida il servizio a un terzo, ma a sé stessa**, o meglio a una propria articolazione che, pur assumendo una veste formale di soggetto terzo, rimane inscindibilmente legata alla stazione appaltante.

In conseguenza dell'esistenza di un rapporto *in house* tra Committente pubblico ed Affidatario (anch'esso pubblico) si legittima l'affidamento diretto, senza ricorso al mercato mediante l'indizione di una gara.

La normativa sull'affidamento *in house* ha avuto un percorso travagliato, sovrapponibile, in certa misura, a quello non meno tortuoso dei SPL; si è andata progressivamente chiarendo, oltre che in forza delle **direttive comunitarie**, anche grazie a diversi **interventi giurisprudenziali**. Fra questi ultimi, meritano di essere richiamate la sentenza n. 120 del 8/02-2016 del TAR Liguria – Sez. II e la sentenza n. 691 del 17/05-2016 del TAR Lombardia – Sez. Brescia, che hanno affermato il principio secondo il quale l'affidamento diretto *in house* costituisce una delle forme organizzative previste dalla legge, rimessa alla scelta discrezionale e alla valutazione di opportunità degli enti, purché ricorrano i requisiti del "controllo analogo", della totale partecipazione pubblica e della realizzazione della parte più rilevante dell'attività da parte dell'affidatario per l'ente che lo controlla.

Questi tre requisiti sono puntualmente definiti nel **Codice degli appalti pubblici e delle concessioni**, D. Lgs. 36/2023, che, pur nelle more dell'emanazione del previsto decreto legislativo recante specificamente le disposizioni sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (in attuazione della delega al governo, di cui agli artt.16 e 19 della legge 7/08-2015, n.124), contiene il recepimento della disciplina in materia di affidamenti "*in house providing*" dettata dalle Direttive UE n. 23,24 e 25 del 2014.

Pertanto, l'art. 7 del citato D. Lgs. 36/2023, recependo i presupposti elaborati, nel corso degli anni, dalla giurisprudenza comunitaria e i principi contenuti nelle citate Direttive, riconosce che l'affidamento diretto *in house providing* è una delle tre normali forme organizzative praticabili e che legittimamente non rientrano nell'ambito di applicazione del Codice quando sono soddisfatte tutte **le condizioni** di cui al comma 1, e precisamente, quando:

1. l'amministrazione esercita sulla società affidataria un "**controllo analogo**" a quello esercitato sui propri servizi;
2. oltre **l'80 per cento delle attività** della società è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente o dagli enti pubblici che la controllano;
3. **il capitale sociale è interamente detenuto da enti pubblici** e non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati.

In data 1 luglio 2023, come noto, è entrato in vigore il **nuovo Codice dei contratti pubblici D.Lgs. 31 marzo 2023, n.36**, in attuazione dell'art.1 della L.21 giugno 2022 n.78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici (G.U. n.77 del 31 marzo 2023-S.O. n.12). All'articolo 7, il citato decreto introduce, come già richiamato nella presente relazione, il nuovo principio di auto-organizzazione amministrativa, disciplinato nei primi 3 commi; al comma 3, in particolare, recita: *3. L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n.201*".

Tale richiamato **D.Lgs. 23 dicembre 2022 n.201**, "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", dedica l'art.17 all'affidamento a società *in house*:

*"1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.*

*2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.*

*3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.*

*4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.*

*5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.*

Per quanto concerne le attività perseguibili mediante affidamento *in house*, il nuovo Codice dei contratti pubblici D.Lgs. 36/2023 rimanda, come citato, alla disciplina in materia dettata dal D.Lgs. 201/2022, il quale a sua volta, all'art.17 "Affidamento a società *in house*", al comma 1 recita "Gli

*enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n.175 del 2016".*

Si ricorda che le attività perseguibili mediante società *in house providing* a mente dell'articolo 4 del **D.Lgs. 175/2016** "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (G.U. 8 settembre 2016, n.210), come integrato dal D.lgs. 16 giugno 2017 n.100, sono:

- a) *"Produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;*
- b) *Progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del D.Lgs. 50 del 2016;*
- c) *Realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del D.Lgs. 50/2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;*
- d) *Autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;*
- e) *Servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a) del D.Lgs. 50 del 2016."*

Gli organismi *in house* che non presentano le forme giuridiche della società non hanno i vincoli di scopo e di attività predetti, fermo restando che l'utilizzo di risorse pubbliche impone alle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi di sana gestione e delle regole della contabilità pubblica, comunque particolari cautele ed obblighi per perseguire la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento mediante l'adozione di siffatti moduli privatistici.

Per quanto riguarda invece i requisiti/le condizioni fondamentali che devono sussistere per poter effettuare ad un affidamento *in house*, nell'impossibilità di rinvenire analogo disposto sul nuovo Codice dei contratti pubblici D.Lgs. 36/2023, si ritiene di dover rimandare al D.Lgs. 175/2016, ed in particolare all'art.2 "Definizioni" c.1 lett.o), che definisce "società *in house*" le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16 comma 3. Pertanto, anche nella nuova normativa si ritiene debbano permanere i 3 requisiti ex art.5 del D.Lgs. 50/2016 desumibili anche dal TUSP:

- 1) Controllo analogo o analogo congiunto a quello che la PA esercita sulle proprie strutture e servizi, da parte dell'Amministrazione affidante sulla Società affidataria (art.2 c.1 lett.o) TUSP e art.16 c.1 TUSP) ;
- 2) Oltre l'80% del fatturato della Società affidataria deve essere effettuato, da Statuto, nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci (art.16 c.3 TUSP);
- 3) Capitale totalmente pubblico della Società affidataria (nessuna partecipazione di capitali privati – art.16 c.1 TUSP).

## **1 – IL CONTROLLO ANALOGO**

Il concetto di "controllo" è definito nel TUSP D.lgs. 175/2016 all'art. 2, c.1 lett.c): *"controllo": la situazione descritta nell'articolo 2359 del Codice Civile. Il controllo può sussistere anche quanto, 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".*

In particolare, il Codice Civile, al citato articolo, 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".*

Con riferimento al tema del controllo analogo, sempre il TUSP, all'art.2 c.1 lett.d), definisce *"controllo analogo congiunto" la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'art.5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50, che stabiliva che le amministrazioni aggiudicatrici esercitano controllo congiunto su una persona giuridica quando vengono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

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

Pertanto, con riferimento a quanto sopra e a quanto espresso dalla giurisprudenza comunitaria in questi anni, il controllo analogo si esplica ogni qual volta l'ente pubblico partecipante abbia il potere di dettare le linee strategiche e le scelte operative della società *in house*, tra cui la nomina degli organi amministrativi aziendali, i quali vengono di conseguenza a trovarsi in posizione di subalternità stringente, superiore all'influenza dominante che il titolare della partecipazione maggioritaria (o totalitaria) è di regola in grado di esercitare sull'assemblea della società e, di riflesso, sulla scelta degli organi sociali: l'espressione *"controllo analogo"* allude al potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio in base alle regole dettate dal Codice Civile, e sino al punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonomia rilevante sugli argomenti strategici. Il controllo deve essere sia sugli organi che sulla gestione, esercitato anche mediante un potere ispettivo diretto su tutta l'attività sociale.

In particolare, il *"controllo analogo congiunto"* ha in ordine l'aggregazione societaria di più Enti, associatisi spesso proprio per gestire un determinato servizio pubblico in un ambito territoriale di pertinenza. Nei fatti, le dinamiche che regolano l'esercizio del controllo analogo da parte di molteplici soggetti sono più complesse e articolate rispetto ai modelli che regolano il controllo da parte di un solo Ente: di fatto, sia la Corte di Giustizia prima, che il legislatore dopo, non hanno delineato quale modello debbano adottare gli Enti proprietari (e al contempo concedenti un servizio pubblico) per esercitare non solo un'influenza dominante/determinante, bensì un vero e proprio indirizzo non solo sugli obiettivi strategici ma anche sugli atti gestionali.

Il citato art.16 del D.Lgs. 175/2016 TUSP prevede deroghe al diritto societario strettamente necessarie alla realizzazione dell'assetto di controllo analogo, quali:

- a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;*
- b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;*
- c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.*

Le società in controllo pubblico sono tenute ad applicare la disciplina del TUSP, per quanto concerne vincoli ed oneri, in termini di adempimenti, elencati dal D.Lgs. 175/2016 e s.m.i. proprio per le società controllate.

## **2 – SOGLIA DI OLTRE L'80% DEL FATTURATO DELLA SOCIETA' IN HOUSE SVOLTA NEI CONFRONTI DELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI SOCIE**

Il TUSP, all'art.16 c.3, recita: *"Gli statuti delle società di cui al presente articolo [art.16, "Società in house"] 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",* con la precisazione, al c.3-bis, che *"La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società"*.

L'attività della società *in house* deve essere svolta nei confronti delle amministrazioni aggiudicatrici socie nella percentuale minima dell'oltre 80% del fatturato (art.12, par.1, lett.b Direttiva 2014/24UE). Peraltro, le attività di un'impresa aggiudicataria da prendere in considerazione per soddisfare il requisito dell'attività prevalente sono tutte quelle che quest'ultima realizza nell'ambito di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente dal fatto che il destinatario sia la stessa amministrazione aggiudicatrice o l'utente delle prestazioni (Corte di Giustizia UE, 11 maggio 2006, Carbotermo e Consorzio Alisei, causa C340/04).

In conformità al dettato dell'art.16 c.3 del TUSP, gli statuti delle società *in house* devono contenere apposita clausola in forza della quale oltre l'ottanta per cento del fatturato è effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

La verifica in concreto della sussistenza dello scopo pubblico postula un esame articolato e complessivo dell'oggetto sociale della partecipata in relazione alle finalità istituzionali dell'ente partecipante; al riguardo, vale richiamare il Cons.Stato Sez.V, sentenza n.578/2019, punto 9.3, secondo cui *"la decisione di costituire una società, ovvero di conservare o mantenere una partecipazione societaria, forma anzitutto oggetto di una valutazione non automatica, ma naturalmente variabile, perché di ordine eminentemente politico-strategico in rapporto al contingente indirizzo politico-amministrativo fatto responsabilmente proprio – nell'esercizio del potere rappresentativo – dell'amministrazione pubblica riguardo, in primo luogo, ai bisogni della collettività di riferimento"*.

Come evidenziato dal Consiglio di Stato, Sez.V, sentenza 6459/2018 e con la delibera ANAC n.26913/2019, per computare il valore della produzione si considerano correlate alla natura *in house*, oltre agli affidamenti diretti dai soggetti che esercitano controllo analogo, anche le operazioni svolte in via mediata nell'interesse indiretto dei medesimi controllanti. Pertanto nell'80%

del fatturato si computa il valore della produzione della produzione riferito tanto agli affidamenti diretti dai soggetti che esercitano controllo analogo quanto agli altri soggetti facenti parte del gruppo societario a prescindere che gli stessi esercitino, o meno, il controllo analogo, purché l'attività svolta rientri comunque nei compiti – intesi in senso ampio – affidati dall'amministrazione. Pertanto, le eventuali interessenze che le società partecipate detengono devono essere coerenti con le predette finalità.

### **3 – CAPITALE PUBBLICO DELL'ORGANISMO AFFIDATARIO IN HOUSE**

Con la normativa comunitaria (Direttiva 2014/24UE, art.12, par.1, lett.c), questo requisito non costituisce più una pre-condizione del controllo analogo come risultante da esegesi giurisprudenziale, ma da questo è stato definitivamente affrancato, essendo considerato un requisito distinto ed ulteriore. Non è infatti più preclusa in assoluto la partecipazione di capitali privati nella persona giuridica controllata, purché si tratti di partecipazioni *"prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati e a condizione che si tratti di una partecipazione che non comporti controllo o potere di veto e che non conferisca un'influenza determinante sulle decisioni della persona giuridica controllata"* (vedasi, sul punto, anche il parere 1389 del 7 maggio 2019 del Consiglio di Stato). Pertanto, la partecipazione privata al capitale della società *in house* è un'ipotesi eccezionale, mentre il requisito del capitale pubblico resta regola generale, valida ogni qualvolta che non sia previsto diversamente da una norma nazionale. Anche l'art.16 del TUSP, al c.1, chiarisce che *"Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata"*.

Il legislatore comunitario e nazionale nonché gli orientamenti della Corte di Giustizia hanno consentito di chiarire che:

- a) Per partecipazione pubblica si intende non soltanto quella "diretta" dell'Amministrazione aggiudicatrice, ma altresì quella "indiretta", cioè mediata dalla partecipazione di un ulteriore ente, anche privato, controllato dall'Amministrazione stessa (art.12 par.1 d.l.2014/24UE);
- b) Non rileva l'astratta possibilità della cessione delle partecipazioni a privati in un momento successivo a quello dell'affidamento (C.Giust, 10 settembre 2009, C-573/07).

### **4.2 – Affidamenti in house ed obblighi informativi verso ANAC nella normativa vigente**

In merito agli affidamenti *in house providing*, il c.1 dell'art.192 del D.Lgs. 50/2016 conteneva l'importante novità del c.d. "Elenco ANAC" delle società *in house*, così disciplinato:

*"1. E' istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti nei contratti all'ente strumentale. Resta fermo*

*l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3."*

Il suddetto elenco è stato oggetto di specifico provvedimento regolatorio dell'ANAC avente ad oggetto "Linee guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art.192 del decreto legislativo 50/2016 – Linee guida n.7", approvato dapprima con deliberazione n.235 del 15/02/2017 e aggiornato con deliberazione n.951 del 20/09/2017.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 36/2023, in vigore dal 1 aprile 2023 con acquisizione di efficacia dal 1 luglio 2023, ha colto l'importanza del presidio dell'ANAC sui rapporti di affidamento *in house providing* e, pur non richiamando espressamente l'Elenco di cui all'art.192 del D.lgs. 50/2016, ha riservato alla stessa ANAC specifici compiti di presidio sulle informazioni riguardanti tale tipologia di affidamenti.

Il c.5 dell'art.23 del D.Lgs. 36/2023 prevede che: *"Con proprio provvedimento l'ANAC individua le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche di cui all'articolo 25. Gli obblighi informativi di cui al primo periodo riguardano anche gli affidamenti diretti a società in house di cui all'articolo 7, comma 2 [...]"*.

Pur rilevando come nel nuovo Codice non sia espressamente richiamato il citato Elenco ANAC, la specifica competenza assegnata all'Autorità anticorruzione di individuare, tramite proprio provvedimento, le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, nell'ambito del rapporto *in house providing*, sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, lascia presupporre una continuità informativa circa gli obblighi che caratterizzano tale tipologia di affidamento.

In ogni caso, è utile richiamare l'ulteriore novità informativa prevista dal D.Lgs. 201/2022 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", che, al c.2 dell'art.31, prevede l'istituzione, sul portale dell'ANAC, di un'apposita sezione denominata "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL" in cui pubblicare, oltre alle deliberazioni inerenti l'istituzione di servizi pubblici, l'individuazione della forma gestionale del servizio, la scelta dell'*in house providing*, anche il contratto di servizio riferito a tale modello gestionale; in aggiunta, il c.3 dell'art.17 del D.Lgs. 201/2022 attribuisce ulteriore rilevanza costitutiva del rapporto *in house* al suddetto adempimento in quanto prevede che il contratto possa essere stipulato decorsi 60 giorni dall'avvenuta pubblicazione della deliberazione di affidamento alla società *in house* sul sito dell'ANAC.

## **5. L'AFFIDAMENTO IN HOUSE AD ASM VOGHERA S.p.A.**

Il Comune, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ritiene che l'affidamento del servizio di refezione scolastica 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 di che trattasi, infatti, costituisce 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 riguardo alla salute pubblica e all'ambiente.

Scopo primario dell'affidamento del servizio è infatti conseguire il miglioramento della qualità abbattendone il più possibile i relativi costi, favorendo cioè il conseguimento di un risparmio economico nel rispetto dei livelli qualitativi.

### 5.1. Sussistenza dei requisiti per l'affidamento

Ai fini della **verifica della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa** vigente per l'affidamento *in house* ad ASM Voghera S.p.A., rilevano innanzitutto i seguenti elementi:

- il Comune di Pizzale è proprietario dello 0,0038% delle azioni di ASM Voghera S.p.A., per un totale di n.20 azioni/quote ordinarie;
- ASM Voghera S.p.A., sta svolgendo, tramite affidamento *in house*, diversi servizi per conto del Comune di Pizzale, tra i quali anche il servizio di Gestione e manutenzione dell'illuminazione pubblica e il servizio gestione, trasporto e smaltimento rifiuti.
- le azioni di ASM Voghera S.p.A. sono interamente possedute da Enti Locali della Provincia di Pavia.

Con riferimento al requisito del "**controllo analogo**" sulla società partecipata ASM Voghera S.p.A. da parte del Comune di Pizzale, se ne evidenzia la sussistenza, in quanto lo Statuto della società permette al Comune di Pizzale, ancorché socio minoritario, un adeguato controllo analogo congiunto con gli altri enti soci e ASM Voghera S.p.A., oltre a quanto previsto dal proprio Statuto, è dotata di un "*Regolamento per la disciplina e l'applicazione del controllo analogo*". Le previsioni a tal fine contenute nello Statuto sono molteplici e consentono l'esercizio di prerogative assai rilevanti, si vedano in particolare i commi 2-7 dell'art.1 che recitano:

*"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 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."

La sussistenza del secondo requisito - **capitale sociale interamente detenuto da enti pubblici** – è attestata, oltre che dalla declaratoria dello statuto, dall'elenco dei soci ed è rafforzata dall'esplicito divieto, contenuto nello Statuto, di partecipazione di soggetti privati, fatte salve le eccezioni consentite dalla normativa (art.5 comma 1: "[...] Il capitale sociale deve essere posseduto interamente da enti pubblici, salvi i limitati casi in cui la legge consente la presenza nella compagine societaria di soci privati") .

Anche per quanto concerne il terzo requisito, **la prevalenza delle attività destinate ai soci**, a norma del proprio Statuto, ASM Voghera S.p.A. realizza, della propria attività complessiva, "la parte più importante con l'ente o gli enti pubblici locali che la controllano e verso la collettività di cui all'ente o agli enti locali soci".

Costituisce ulteriore elemento, probante la sussistenza di tale requisito, l'analisi dei bilanci (ultimi tre esercizi), dai quali si evince che il fatturato viene realizzato, sia direttamente che indirettamente, in prevalenza, con attività rivolte agli enti soci e/o alla popolazione residente nei territori degli Enti Locali soci.

La società A.S.M. nasce come azienda municipalizzata del Comune di Voghera. Nel 2005 si trasforma in A.S.M. 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 idrico integrato, servizi energetici, gestione impianti sportivi e ricreativi, servizi integrati di mobilità, gestione dei servizi cimiteriali e funerari, reti telematiche, gestione di mense aziendali, servizi di raccolta, trasporto e smaltimento RSU.

Di seguito si riportano alcuni dati della Società:

|   |                                     |
|---|-------------------------------------|
| 1 | ASM Voghera S.p.A. – CF 01429910183 |
|---|-------------------------------------|

[Scheda di dettaglio](#)

**DATI ANAGRAFICI DELLA PARTECIPATA**

**Affidamento "in house"**  
**SERVIZIO RISTORAZIONE SCOLASTICA**  
**Relazione illustrativa (art. 7 c.2 D. Lgs 36/2023)**

| NOME DEL CAMPO                         | Indicazioni per la compilazione |
|----------------------------------------|---------------------------------|
| Codice Fiscale                         | 01429910183                     |
| Denominazione                          | ASM Voghera S.p.A.              |
| Data di costituzione della partecipata | 1997                            |
| Forma giuridica                        | Società per azioni              |
| Stato di attività della partecipata    | attiva                          |

**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                       |
| Email          | asmvoghera@pec.asmvoghera.it    |

**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                          |
| Attività 2     | 351300                          |
| Attività 3     | 352200                          |

**ULTERIORI INFORMAZIONI SULLA PARTECIPATA\***

| NOME DEL CAMPO                                                                                                                     | Indicazioni per la compilazione  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Società in house                                                                                                                   | si                               |
| Previsione nello statuto di limiti sul fatturato                                                                                   | 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                               |
| La società adotta un sistema di contabilità analitica e separata per attività?                                                     | si                               |
| Specificare se la disciplina applicata è stata dettata da:                                                                         | MEF (direttiva 9 settembre 2019) |
| 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                               |

**DATI DI BILANCIO PER LA VERIFICA TUSP\***

**Affidamento "in house"**  
**SERVIZIO RISTORAZIONE SCOLASTICA**  
**Relazione illustrativa (art. 7 c.2 D. Lgs 36/2023)**

| NOME DEL CAMPO                                         | Anno 2021                             |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Tipologia di attività svolta                           | Attività produttive di beni e servizi |
| Numero medio di dipendenti                             | 249                                   |
| Numero dei componenti dell'organo di amministrazione   | 5                                     |
| Compenso dei componenti dell'organo di amministrazione | 44.476                                |
| Numero dei componenti dell'organo di controllo         | 3                                     |
| Compenso dei componenti dell'organo di controllo       | 52.665                                |

| NOME DEL CAMPO        | 2023      | 2022      | 2021      | 2020   | 2019      |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|--------|-----------|
| Approvazione bilancio | sì        | sì        | sì        | sì     | sì        |
| Risultato d'esercizio | 2.256.770 | 2.744.825 | 1.112.629 | 81.262 | 2.125.697 |

**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                               | 2023       | 2022       | 2021       |
|----------------------------------------------|------------|------------|------------|
| A1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni | 35.742.922 | 36.199.733 | 32.333.737 |
| A5) Altri Ricavi e Proventi                  | 3.107.845  | 3.502.461  | 3.414.346  |
| di cui Contributi in conto esercizio         | 717.621    | 872.278    | 52.539     |

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

| NOME DEL CAMPO              | Indicazioni per la compilazione |
|-----------------------------|---------------------------------|
| Tipologia di Partecipazione | Partecipazione diretta          |
| Quota diretta               | 0,0038%                         |

**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                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La partecipata svolge un'attività di produzione di beni e servizi a favore dell'Amministrazione? | Sì                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Attività svolta dalla Partecipata                                                                | produzione di un servizio di interesse generale (Art. 4, c. 2, lett. a)                                                                                                                                                                                                      |
| Descrizione dell'attività                                                                        | La società si occupa 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, farmacie. |
| Quota % di partecipazione detenuta dal soggetto privato <sup>(9)</sup>                           |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società (art.20, c.2 lett.c)           | no                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Necessità di contenimento dei costi di funzionamento (art.20, c.2 lett.f)                        | no                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Necessità di aggregazione di società (art.20, c.2 lett.g)                                        | no                                                                                                                                                                                                                                                                           |

**Affidamento "in house"**  
**SERVIZIO RISTORAZIONE SCOLASTICA**  
**Relazione illustrativa (art. 7 c.2 D. Lgs 36/2023)**

| NOME DEL CAMPO                                                                                                                            | Indicazioni per la compilazione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L'Amministrazione ha fissato, con proprio provvedimento, obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata? (art.19, c, 5) | si                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Esito della revisione periodica <sup>(11)</sup>                                                                                           | razionalizzazione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Modalità (razionalizzazione) <sup>(12)</sup>                                                                                              | mantenimento della partecipazione con azioni di razionalizzazione della società                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Termine previsto per la razionalizzazione <sup>(12)</sup>                                                                                 | <b>31/12/2023</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Note                                                                                                                                      | <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, di ristorazione scolastica e trasporto scolastico.</p> <p>L'Amministrazione ha fissato con proprio provvedimento obiettivi specifici sui costi di funzionamento destinata ad ASM Voghera S.p.A.. Nel piano di revisione periodica anno 2022 delle società partecipate (art.20 commi 1 e 2 del D.Lgs. 175/2016) adottato dal Consiglio Comunale a dicembre 2022 – rif. partecipazioni detenute al 31.12.2021 -, erano previste, ai sensi del D.Lgs. 175/2016, le seguenti misure di razionalizzazione:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. contenimento spese per consulenze;</li> <li>2. contenimento spese per consulenze legali;</li> <li>3. contenimento spese per personale interinale e progressivo contenimento dell'incidenza degli oneri finanziari per indebitamento, ad esclusione di quelli da mutui per investimenti, rispetto al valore della produzione;</li> <li>4. progressiva costante diminuzione dell'incidenza dei costi generali e di struttura sui servizi aziendali, considerando l'effetto dell'impatto dell'emergenza pandemica sulle voci di ricavo e di costo;</li> <li>5. perseguimento di economie di scala e sinergie economiche con le Società del Gruppo per un contenimento dei costi trasversali.</li> </ol> <p>Le misure derivano dalla verifica delle risultanze di bilancio conseguite nell'ultimo esercizio ed a seguito di analisi delle poste contabili oggetto di specifiche indicazioni.</p> <p>Entro il termine della prossima ricognizione periodica delle partecipate (dicembre 2023), in collaborazione con gli Amministratori della società e sulla base delle risultanze consuntive 2022 e infraperiodali 2023, si verificherà il rispetto degli obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento.</p> |

## 5.2. 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 dall'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.

### 5.2.1 Ragioni del mancato ricorso al mercato

L'art.7 del D.Lgs. 36/2023 "Principio di auto-organizzazione amministrativa", al comma 2 testualmente recita: "*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a*

*società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1,2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici [...]”.*

Fatto salvo per l’amplessissima portata del nuovo principio enunciato in materia di autonomia nello stabilire le modalità attraverso le quali garantire l’esecuzione di lavori o la prestazione di beni e di servizi alla collettività, è da rilevare il permanere dell’attività istruttoria riguardante la scelta di procedere all’affidamento *in house providing* che evidenzia le motivazioni per le quali non si è proceduto con il ricorso al mercato.

Il servizio di ristorazione scolastica ed altre utenze riveste una particolare importanza per l’impatto che ha sulla qualità della vita dei residenti delle aree interessate al servizio; l’affidamento *in house*, laddove consentito dalla legge, risulta essere un prezioso strumento a disposizione dell’Amministrazione per esercitare un’influenza determinante su decisioni e obiettivi strategici, mediante i poteri di vigilanza, direttiva, nomina e revoca degli amministratori;

L’affidamento *in house* permette all’Amministrazione affidataria del servizio di disporre di uno strumento agile ed efficace per modificare, anche in corso d’opera, il servizio svolto, adattandolo alle mutevoli esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo;

L’assenza di terzietà insita nel rapporto *in house* consente di garantire con più sicurezza i risultati che si intendono raggiungere secondo un progetto comune.

Gli strumenti che l’affidamento *in house* mette a disposizione consentono:

- L’immediato accesso ai dati aziendali al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio;
- Il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, dalla preparazione alla rendicontazione;
- La modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni della domanda legata alle iscrizioni scolastiche;
- La possibilità di determinare l’attività programmatica e propositiva della società, indipendentemente dalle quote di partecipazione.

Ricorrendo a procedure a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile, tali attività non sarebbero proponibili senza ulteriori aggravii per il Comune.

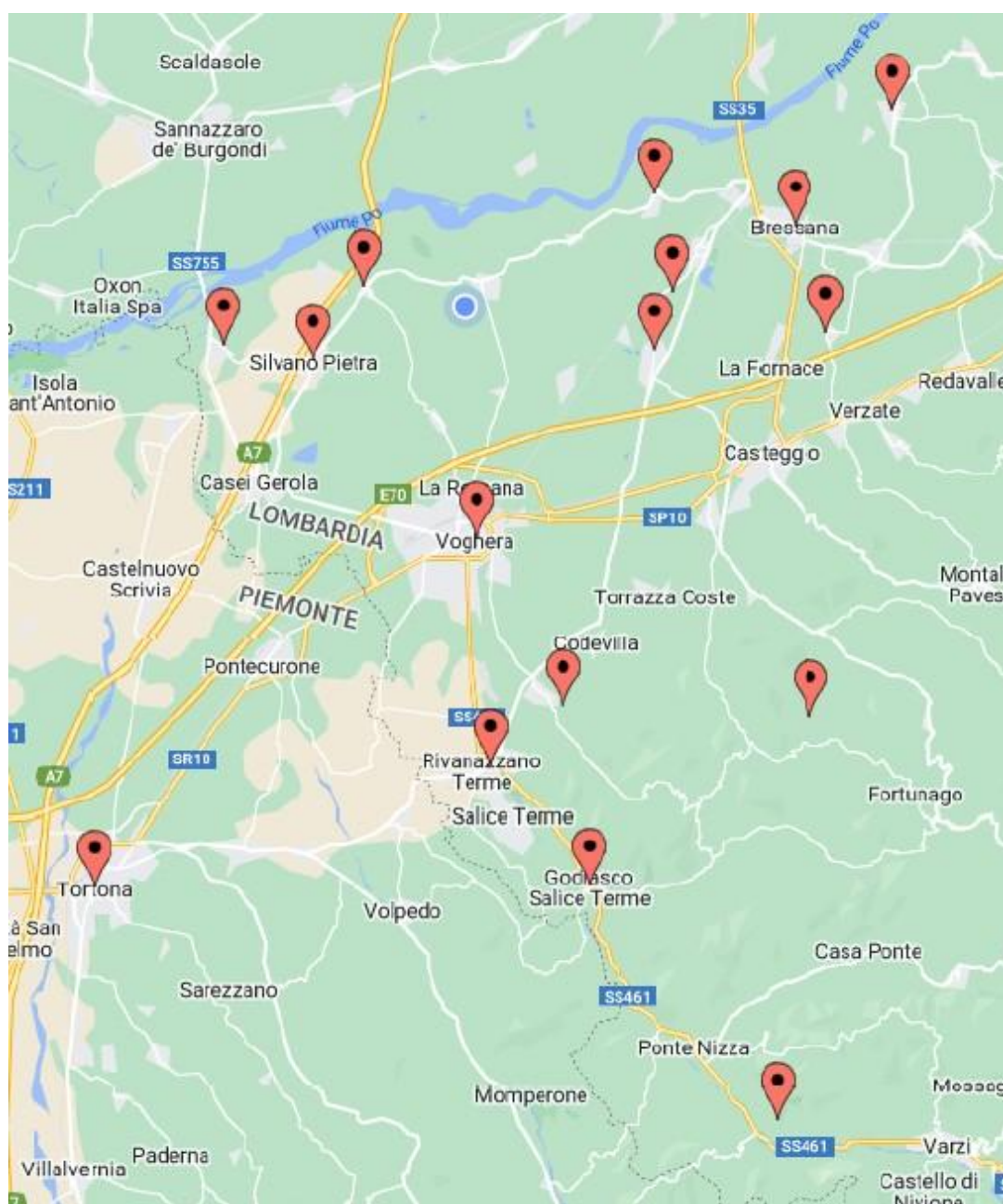
In particolare, in merito alle condizioni connesse all’affidamento del servizio di ristorazione scolastica ed altre utenze ad A.S.M. Voghera S.p.A., si può affermare quanto segue:

- Risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l’Amministrazione affidante e il soggetto affidatario: A.S.M. Voghera S.p.A. è società di intera partecipazione pubblica, di conseguenza è possibile operare un controllo sul servizio più incisivo rispetto a quello attuabile nei confronti di un soggetto terzo;
- I costi del servizio di cui trattasi risultano congrui e in linea rispetto ai costi presenti sul mercato esistente analizzato: viene rispettato il principio dell’economicità;
- Celerità del procedimento: la procedura di affidamento *in house* presenta minor complessità e maggior rapidità di esecuzione rispetto alle procedure a evidenza pubblica;
- Il contratto di affidamento del servizio di ristorazione scolastica ad A.S.M. Voghera S.p.A. è in grado di offrire in favore dei Comuni partecipanti un servizio adeguato alle esigenze del territorio di riferimento in modo da poter garantire condizioni favorevoli sia dal punto di vista della qualità che del costo;

**Affidamento "in house"**  
**SERVIZIO RISTORAZIONE SCOLASTICA**  
**Relazione illustrativa (art. 7 c.2 D. Lgs 36/2023)**

---

- Ottimale impiego delle risorse pubbliche, grazie al controllo analogo esercitato dai Comuni partecipanti;
- Efficienza: A.S.M. Voghera S.p.A., ha acquisito negli anni l'esperienza e la versatilità necessarie per gestire le particolarità connesse al territorio, non solo per quanto riguarda il servizio oggetto dell'affidamento di cui trattasi, ma anche in relazione ad altri servizi in merito ai quali risulta affidataria con analoga procedura da parte dei Comuni partecipanti (ad esempio, il servizio di manutenzione e gestione illuminazione pubblica ed il servizio di raccolta, trasporto e smaltimento RSU, che questo Ente ha appunto affidato alla partecipata in questione);
- Presenza massiva sul territorio: da un'indagine condotta in merito alla diffusione del servizio di ristorazione scolastica affidato ad A.S.M. Voghera S.p.A. presso i Comuni vicini all'Ente, la situazione che ne è emersa è la seguente:



Il pallino blu indica la geolocalizzazione di questo Ente, mentre i puntatori rosa indicano i Comuni circostanti che hanno ad oggi in essere l'affidamento del servizio di refezione scolastica con A.S.M. Voghera S.p.A. (Voghera, Rivanazzano, Godiasco, Retorbido, Bagnaria, Borgo Priolo, Tortona, Cornale, Corana, Silvano Pietra, Bressana Bottarone, Robecco Pavese, Rea, Verrua, Bastida Pancarana, Castelletto, Cervesina, Lungavilla).

Appare chiara la capillare presenza di A.S.M. sul territorio, che reca vantaggio in molteplici termini, i più rilevanti dei quali risultano essere la conoscenza ed attenzione in merito alle reali necessità del territorio ed aspettative degli utenti, diffusione di un "modello di servizio" comprovato e già testato sulla realtà del territorio.

- L'Amministrazione Comunale, nell'esercizio del "controllo analogo", può disporre con continuità e tempestività 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: questa possibilità di monitoraggio è evidentemente superiore in questa fattispecie rispetto a quella esercitabile nei confronti di un soggetto terzo.

### **5.2.2 Valutazione della congruità economica**

Al fine di acquisire, come prescrive la normativa in materia, gli elementi indispensabili per valutare la congruità economica dell'offerta formulata da ASM Voghera S.p.A., si è proceduto:

- ad analizzare, con il supporto del Controllo di Gestione, la tendenza storica **del servizio** per individuarne le eventuali criticità, per renderne evidenti le dinamiche e per valutarne l'efficienza e l'efficacia;
- a svolgere una **indagine di mercato** per reperire i *"dati essenziali per l'elaborazione della documentazione e delle procedure di affidamento del servizio di ristorazione scolastica"* del Comune di Pizzale.

#### 5.1.1. Analisi della tendenza storica del servizio

Il servizio, pur essendo quantitativamente condizionato da fattori esogeni (organizzazione e orari delle scuole, scelte autonome delle famiglie, ecc.) appare fortemente strutturato, per cui, i diversi modelli gestionali adottati nel tempo non risultano aver prodotto particolari variazioni qualitative, mentre le dinamiche economiche sono apparse più sensibili al modello di gestione adottato.

L'affidamento *in house*, alle condizioni proposte da ASM Voghera, nella congiuntura socioeconomica locale attuale e nel contesto dei vincoli di finanza pubblica, appare funzionale alla ricerca di ulteriori spazi di miglioramento del servizio e di economicità della gestione.

#### 5.1.2. Esame dell'offerta in relazione alle risultanze dell'indagine di mercato

Allo scopo di sondare le condizioni del mercato per la fornitura del servizio, è stata effettuata un'analisi delle condizioni economiche applicate al servizio nei Comuni limitrofi a Pizzale (vengono in questo caso riportati e considerati i Comuni nei quali il servizio di refezione scolastica presenta le stesse caratteristiche di quello richiesto dal Comune di Pizzale), con il seguente risultato:

**Affidamento "in house"**  
**SERVIZIO RISTORAZIONE SCOLASTICA**  
**Relazione illustrativa (art. 7 c.2 D. Lgs 36/2023)**

| Comuni                   | Costo/pasto con IVA e al netto della rivalutazione Istat (non ancora applicato) | Costo/pasto con IVA e al lordo della rivalutazione Istat stimata (da settembre 2023) |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| VOGHERA                  |                                                                                 | 5,20 €                                                                               |
| CASTELLETTO DI BRANDUZZO | 4,82 €                                                                          |                                                                                      |
| CORNALE                  |                                                                                 | 5,10 €                                                                               |
| CORANA                   |                                                                                 | 5,10 €                                                                               |
| SILVANO PIETRA           |                                                                                 | 5,10 €                                                                               |
| BRESSANA BOTTARONE       | 5,10 €                                                                          |                                                                                      |
| LUNGAVILLA               | 4,80 €                                                                          |                                                                                      |
| MEZZANINO                | 4,60 €                                                                          |                                                                                      |
| STRADELLA                | 4,89 €                                                                          |                                                                                      |
| BELGIOIOSO               | 4,21 €                                                                          |                                                                                      |
| PIEVE DEL CAIRO          | 5,20 €                                                                          |                                                                                      |
| MARCIGNAGO               |                                                                                 | 5,70 €                                                                               |

A.S.M. Voghera S.p.A. ha comunicato, quale propria migliore quotazione per la fornitura di pasti € **5,15** (esclusa IVA di Legge) per ogni pasto.

L'importo unitario proposto si riferisce al servizio svolto in conformità ai documenti contrattuali trasmessi, vale a dire con le caratteristiche organizzative, quantitative e qualitative attuali (cfr. *supra*, paragrafo 3.1.1).

Tale offerta è risultata in linea rispetto alle quotazioni del mercato, congrua in relazione alle caratteristiche del servizio e conveniente.

Si è ritenuto utile confrontare i dati sopra riportati con l'indagine "Mensa 2022/2023" proposta e pubblicata da Cittadinanzattiva, un'associazione fondata nel 1978 che promuove l'attivismo dei cittadini per la tutela dei diritti, la cura dei beni comuni ed il sostegno alle persone in condizione di debolezza. Secondo detto report "Tariffe mense scolastiche e investimenti PNRR 2022/2023", il dato riportato è il seguente:

**INFANZIA**

| Regioni               | Costo Pasto | Costo Mensile | Costo Annuale |
|-----------------------|-------------|---------------|---------------|
| Abruzzo               | € 3,68      | € 73,60       | € 662,40      |
| Basilicata            | € 5,45      | € 109,00      | € 981,00      |
| Calabria              | € 3,69      | € 73,80       | € 664,20      |
| Campania              | € 4,06      | € 81,20       | € 730,80      |
| Emilia Romagna        | € 5,28      | € 105,60      | € 950,40      |
| Friuli Venezia Giulia | € 3,68      | € 73,60       | € 662,40      |
| Lazio                 | € 3,65      | € 73,00       | € 657,00      |
| Liguria               | € 4,83      | € 96,60       | € 869,40      |
| Lombardia             | € 4,66      | € 93,20       | € 838,80      |
| Marche                | € 3,42      | € 68,40       | € 615,60      |
| Molise                | € 3,84      | € 76,80       | € 691,20      |
| Piemonte              | € 4,82      | € 96,40       | € 867,60      |
| Puglia                | € 3,44      | € 68,80       | € 619,20      |
| Sardegna              | € 2,93      | € 58,60       | € 527,40      |
| Sicilia               | € 3,57      | € 71,40       | € 642,60      |
| Toscana               | € 4,49      | € 89,80       | € 808,20      |
| Umbria                | € 3,67      | € 73,40       | € 660,60      |
| Valle d'Aosta         | € 4,00      | € 80,00       | € 720,00      |
| Veneto                | € 4,37      | € 87,40       | € 786,60      |
| Italia                | € 4,08      | € 81,61       | € 734,49      |

Fonte: Cittadinanzattiva, VI Indagine Tariffe delle Mense scolastiche, 2022 - 2023

La nota esplicativa all'indagine, presente nel report al punto 2., chiarisce che l'indagine stessa verte sul raffronto delle tariffe a pasto di tutti i capoluoghi di provincia; la famiglia di riferimento è composta da 3 persone (2 genitori e 1 figlio), con un ISEE di € 19.900 ed un reddito annuo lordo di € 44.200. In Lombardia, il costo di ogni pasto di attesta ad € 4,66; si ritiene che ciò possa contribuire a una conferma indiretta della congruità economica dell'offerta avanzata all'Ente dalla partecipata A.S.M. Voghera S.p.A., a fronte:

- del caro prezzi materie prime che portano ad un incremento di costo previsto per l'a.s.2023/2024;
- dell'adeguamento ISTAT a.s.2023/2024;
- del fatto che il valore evidenziato dall'indagine è il costo pasto *all'utente finale*, nel quale il Comune di riferimento può aver giocato un ruolo di compartecipazione (ad esempio, a fronte di agevolazioni connesse alla fascia ISEE di riferimento).

### **5.2.3 Benefici per la collettività**

Oltre a quanto suddetto, 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. Anche in questo caso, come sopra esplicitato, emergono altri benefici dall'erogazione del servizio tramite una società partecipata, quali il maggiore controllo sul rispetto degli obblighi contrattuali di servizio o su azioni che diminuiscano la qualità del servizio, la possibilità di gestire le dinamiche contrattuali e i programmi di servizio con maggiore duttilità e la garanzia di "universalità" di servizio.

## **6. CONCLUSIONI**

Alla luce di quanto sopra esposto, l'affidamento *in house* del servizio ristorazione scolastica ad ASM Voghera S.p.A. risponde appieno sia ai requisiti richiesti dalla normativa in materia, che alla valutazione di congruità economica.

L'offerta economica, infatti, si mantiene in linea con le quotazioni provenienti dall'esplorazione del mercato (agli atti), risulta congrua per quanto riguarda l'oggetto e le caratteristiche qualitative della prestazione, ed è conveniente in termini di prezzo, il che giustifica la scelta di non ricorrere al mercato, ma di procedere con l'affidamento diretto alla propria società partecipata.

La forma di gestione prescelta è legittimata innanzitutto dal sussistere, in capo ad ASM Voghera S.p.A., dei requisiti previsti dalla legge.

Considerando che il soggetto giuridico ASM Voghera S.p.A. solo formalmente è diverso dall'Ente, costituendone sostanzialmente un diretto strumento operativo, l'affidamento *in house* delle mense scolastiche consentirà al Comune di perseguire quegli obiettivi di qualità sociale ed educativa che caratterizzano il servizio e che, anche con la forma di gestione prescelta, l'Amministrazione ha inteso rilanciare, per favorire, attraverso la ristorazione pubblica e collettiva, l'inclusione sociale e l'acquisizione di stili alimentari corretti e salutari, a vantaggio delle giovani generazioni e di tutta la comunità amministrata.