



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

---

## **SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO**

### Allegato A

Documento in ordine alla sussistenza in capo alla società partecipata ESA-Com S.p.A. dei requisiti previsti dall'ordinamento dell'Unione Europea per l'affidamento diretto, secondo la formula dell'in house providing, del servizio di manutenzione del verde pubblico

GENNAIO 2024

**Relazione istruttoria circa la qualificazione giuridica del servizio di manutenzione del verde pubblico cittadino del Comune di Bovolone (d.lgs. n. 201/2022, art. 10, co. 3)**

**e**

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA  
DEI REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI  
“MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO CITTADINO PER LA DURATA DI ANNI CINQUE”  
DEL COMUNE DI BOVOLONE**

(D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 14 commi 2 e 3; art. 17 co. 2, art. 31 commi 1 e 2 e D.Lgs. 31.03.2023, n. 36, art. 1, 2, 3 e 7)



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

### INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di manutenzione del verde pubblico cittadino
Ente affidante	Comune di Bovolone
Tipo di affidamento	Concessione di servizi in House providing
Modalità di affidamento	Affidamento a società a capitale interamente pubblico in House providing art. 7 D.lgs 36/2023 e smi. e D.lgs. 201/2022 art. 14 comma 1 lett. c
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Codice fiscale e denominazione organismo in house: 03062710235 – ESA-Com. S.p.A.</li><li>• Percentuale di quote di partecipazione nell'organismo: n. azioni 71 - % sul capitale sociale 0,07%</li><li>• Non sono presenti partecipazioni private al capitale della Società</li><li>• La presenza di rappresentanti negli organi di governo dell'organismo in house è assicurata dalle disposizioni statutarie;</li><li>• Indicazione della disciplina e delle clausole relative al controllo analogo:<ul style="list-style-type: none"><li>- artt. 12-bis e 34-bis dello Statuto di ESA-Com. S.p.A. (<a href="https://www.esa-com.it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/atti-amministrativi-general/statuto">https://www.esa-com.it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/atti-amministrativi-general/statuto</a>);</li><li>- Convenzione per il regolamento di attuazione del controllo analogo sulla società (<a href="https://www.esacom.it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/atti-amministrativi-general/regolamento-per-il-controllo-analogo">https://www.esacom.it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/atti-amministrativi-general/regolamento-per-il-controllo-analogo</a>)</li></ul></li><li>• Non sono presenti patti parasociali;</li><li>• Indicazione della clausola statutaria che impone che più dell'80% del fatturato sia svolto in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a detto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società partecipata: art. 1, lett. c) dello Statuto. In concreto, tale requisito risulta soddisfatto tenuto conto dei dati di fatturato dell'ultimo triennio;</li></ul> <p>Indicazione superamento soglie di rilevanza comunitaria: si</p>
Durata del contratto	Quinquennale 2024/2029
Affidamento o adeguamento di servizio già attivo	La relazione riguarda un nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	I servizi dell'affidamento interessano il territorio del Comune di Bovolone (VR)



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

---

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

### SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Arch. Giulia Rossato
Area/Servizio	Settore n. 4 Lavori Pubblici e Patrimonio – email/pec: <a href="mailto:giulia.rossato@comune.bovolone.vr.it">giulia.rossato@comune.bovolone.vr.it</a> protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it
Ente di riferimento	Comune di Bovolone
Contatti	045-6995211
Data di redazione	Gennaio 2024



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

### PREMESSA

ISTRUTTORIA RELATIVA ALL'ISTITUZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEGLI IMPIANTI DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE APPARTENENTI AL PATRIMONIO DEL COMUNE DI BOVOLONE COME SERVIZIO DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE DI LIVELLO LOCALE

La presente relazione è stata elaborata relativamente all'“affidamento” in house” del servizio di **Manutenzione del verde pubblico cittadino del Comune di Bovolone**.

Il recente D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, all'articolo 14 comma 3 è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'ente affidante i cui contenuti sono meglio descritti nella seguente Sezione A “Normativa di riferimento”.

Il suddetto Decreto ha inoltre abrogato l'art.34, co. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 che prevedeva la redazione di un'apposita relazione “...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”.

Il Comune di Bovolone è giunto alla determinazione di voler eseguire il servizio di “MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO CITTADINO” mediante l'affidamento degli stessi ad una società partecipata, la società ESA-Com S.P.A. (società a capitale interamente pubblico) di Nogara (Vr).

Il principio fondamentale che ha ispirato la decisione consiste principalmente nella volontà di voler svolgere il servizio oggetto di affidamento anziché mediante un contractor esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio. Obiettivo della presente è verificare la coerenza delle procedure previste per l'affidamento diretto, in “house providing”, del servizio di “MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO CITTADINO” 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.

La distinzione tra servizi e attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi d'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. In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve considerare non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

Dunque, la distinzione può derivare da due presupposti, poiché non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato, presenta o non presenta tale rilevanza economica.

Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono un'organizzazione d'impresa in senso obiettivo; invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività d'impresa nella previsione dell'art. 2082 cc e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 cc, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso.

Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica. La qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata all'astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore.

La materia dei servizi pubblici locali ha subito una rilevante revisione a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (in Gazz. Uff. 30 dicembre 2022, n. 304), recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”.



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

Ai sensi dell'art. 2, co.1 lett. c), del d.lgs. n. 201/2022, per "servizi di interesse economico generale di livello locale" o "servizi pubblici locali di rilevanza economica" si intendono: *"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"*.

L'art. 10, co. 3 - 5, del d.lgs. n. 201/2022 prevede che *"3. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali."*

*4. I servizi di cui al comma 3 sono istituiti in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali.*

*5. La deliberazione di istituzione del servizio dà conto degli esiti dell'istruttoria di cui al comma 4 e può essere sottoposta a consultazione pubblica prima della sua adozione"*.

Il Comune di Bovolone intende valutare preliminarmente la necessità di istituire il servizio di manutenzione del verde quale servizio pubblico locale di rilevanza economica, ai sensi degli artt. 2, co. 1 lett. c), e 10 del d.lgs. n. 201/2022. Si ritiene che il servizio in parola sia necessario per assicurare la soddisfazione della comunità locale in quanto la manutenzione del verde pubblico risponde ad una fondamentale esigenza di decoro e sicurezza collettiva. Infatti, il beneficiario del servizio manutenzione del verde pubblico è individuabile direttamente nella collettività e per tale motivo tale servizio deve essere erogato in modo razionale e diffuso su tutto il territorio comunale, senza alcuna distinzione.

Alla luce di quanto sopra, emerge che il servizio di manutenzione del verde pubblico debba essere istituito come servizio pubblico locale di rilevanza economica in quanto trattasi dell'unica soluzione percorribile e idonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni della comunità locale e, in tal senso, si ritiene anche che tale servizio – proprio al fine di garantire omogeneità e continuità – debba essere svolto da un unico operatore qualificato, al quale dovranno essere imposti specifici obblighi di servizio pubblico.

Inoltre, si ritiene che lo svolgimento di tale servizio debba essere connotato dalla continuità, dalla professionalità e debba esserne garantita l'omogeneità di accesso e fruizione su tutto il territorio dell'ente locale. Infatti, tale servizio, a fronte della necessità di garantire livelli quali-quantitativi omogenei in favore di tutta la collettività territoriale, non sarebbe verosimilmente svolto senza un intervento pubblico o sarebbe svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza.

Quanto alla nozione comunemente accolta da dottrina e giurisprudenza del servizio pubblico locale, in contrapposizione a quella di appalto di servizi, si rimanda alla decisione del Cons. Stato, sez. VI, 22 novembre 2013, n. 5532, secondo cui:

- essa comprende quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio d'impresa a carico del gestore;
- essa si fonda su due elementi:
  1. la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti;
  2. la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico- professionale e qualità;
- il servizio pubblico locale, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico; riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico perché gli scopi suddetti siano garantiti.

Nello stesso percorso, in tema di differenza tra appalti pubblici di servizi e concessioni di servizi pubblici, si rimanda a Cons. Stato, ad. plen., 30 gennaio 2014, n. 7 e 7 maggio 2013, n. 13.

Ad oggi, l'articolo 14 del decreto 201/22 individua espressamente le diverse forme di gestione del servizio pubblico tra cui l'ente competente può scegliere, qualora ritenga che le gestioni in concorrenza nel mercato non siano sufficienti e idonee e che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori.



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

---

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

Le modalità di gestione previste sono:

- a) affidamento a terzi, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, ossia attraverso i contratti di appalto o di concessione;
- b) affidamento a società mista pubblico-privata, come disciplinata dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, il cui socio privato deve essere individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del medesimo decreto;
- c) affidamento 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.

A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 11/2/2013 n. 762, e dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis d.l. n. 112/2008, è venuto meno il principio della eccezionalità del modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali.

In ogni caso la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare l'opzione tra modello in house e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:

- a) valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
- b) individuazione del modello più efficiente ed economico;
- c) adeguata istruttoria e motivazione.

Vista la recente normativa introdotta dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e non essendo ancora consolidata una prassi e una giurisprudenza al riguardo, si precisa come nota metodologica che nel redigere la presente relazione si è voluto comunque uniformare la presente relazione allo schema tipo predisposto dal Ministero e relativo Vademecum integrando le novità previste dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. In particolare nel suddetto Vademecum si evidenzia che la scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- conformità ai requisiti previsti dalla disciplina europea;
- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
- efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- qualità del servizio.

La presente relazione è stata redatta in ottemperanza ai dettami degli articoli 1, 2 3 e 7 del nuovo codice dei contratti pubblici D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, per quanto concerne il regime speciale degli affidamenti in house, prevede che *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.”*

È dunque in riferimento a tali obiettivi che il Comune di Bovolone, ente competente all'affidamento del servizio di manutenzione del verde pubblico, predispone la presente Relazione per motivare le proprie decisioni e per garantirne la coerenza rispetto alla disciplina europea.

L'obiettivo della presente relazione è quello di illustrare i contenuti previsti dalle predette norme, con riferimento alla scelta di affidare alla, partecipata dal Comune, il Servizio di Manutenzione del verde cittadino, con il sistema in house providing.

In particolare con la Relazione si intende individuare:



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

---

## **SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO**

- la sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale per la forma di affidamento prescelta;
- i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- le ragioni, sia gestionali che economico-finanziarie, sulla base delle quali l'Amministrazione ha optato per l'affidamento "in house".

L'obiettivo dell'affidamento del servizio sopra citato, a favore della società ESA-Com Spa, è quello di realizzare rilevanti sinergie ed economie di scopo e di scala, nonché mantenere il livello qualitativo dei servizi erogati al fine di ottenere, più in generale, migliori risultati sotto il profilo dell'efficienza, efficacia e della qualità dei servizi.

Si intende inoltre relazionare in merito alla congruità economica delle condizioni dell'affidamento, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, con riferimento agli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Si fa notare che la convenienza economica nella gestione di un servizio non significa tentare di conseguire un mero risparmio in termini di costi ma garantire un soggetto gestore, le cui utilità economiche non ricadano nella sfera della stessa azienda, ma assumano alto valore sociale, anche e non necessariamente misurabili in ricavi dell'azienda.

Ora, secondo i dettami del Codice, è necessario esplicitare i benefici per la collettività, che qualificano il verde pubblico come servizio pubblico locale, "anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche".

In ordine agli obiettivi di universalità e socialità, il verde pubblico rispetta, per sua intrinseca costituzione, tali finalità.

Da un lato esiste una pluralità di beni, di proprietà dell'Amministrazione Comunale, uniti da una destinazione comune (universalità), dall'altro lato la socialità rappresenta uno strumento teso a favorire la tendenza dei cittadini alla convivenza sociale.

Il verde pubblico, sempre per sua intrinseca costituzione, rispetta altresì gli obiettivi di efficienza, cioè di minori costi possibili, di economicità, quindi di attenzione ai costi, e di qualità del servizio, intesa come garanzia all'uso o alla funzione cui è destinato l'oggetto del servizio stesso.

Ricondurre questi ultimi obiettivi al mero rispetto del "prezzo di mercato" sicuramente sarebbe una visione riduttiva e penalizzante del concetto di "beneficio per la collettività". Tale concetto non si ispira solamente al principio della convenienza economica, ma deve essere considerato nell'unitarietà di tre presupposti relativi alla scelta del soggetto gestore del servizio, riassumibili in visione sistemica, autonomia decisionale ed equilibrio economico.

In estrema sintesi:

- la visione sistemica dell'operatore va intesa come insieme di persone che opera in modo coordinato per il raggiungimento di una finalità comune;
- l'autonomia decisionale del soggetto economico garantisce il rispetto di finalità a lungo termine, non funzionali a persone o a organizzazioni che in svariate forme "possono controllare" dall'esterno l'agire dell'azienda;
- l'equilibrio economico è quella condizione che consente all'azienda di non ricorrere per la sopravvivenza al sostegno di entità e di economie esterne che potrebbero interferire nei processi decisionali.

La convenienza economica nella gestione di un servizio relativo a un bene collettivo non significa, dunque, tentare di conseguire un mero risparmio in termini di costi ma significa garantire un soggetto gestore, le cui utilità economiche non ricadano nella sfera della stessa azienda, ma assumano alto valore sociale, anche e non necessariamente misurabile in ricavi per l'azienda.

Tale garanzia trova sicuramente la sua concretizzazione nel "controllo analogo" che, come definito all'art. 2, comma 1 lettera c) del D. Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, recante il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, è "la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata".



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## **SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO**

La coesistenza nel soggetto “in house” dei presupposti sopra esplicitati, in virtù della partecipazione pubblica e del controllo analogo esercitato dall’Amministrazione Comunale, è di per sé condizione sufficiente per giustificare il mancato ricorso al mercato nell’affidamento del servizio, ma, proprio in conseguenza del citato controllo analogo e per dare conto dell’ottimale impiego delle risorse pubbliche, è doveroso esplicitare anche la congruità del “prezzo di mercato”, tenendo presente che il verde pubblico non rientra tra le categorie merceologiche (DPCM 24 dicembre 2015) per le quali sussiste anche per gli Enti Locali l’obbligo del ricorso per gli affidamenti ai Soggetti Aggregatori, e che per il servizio di manutenzione verde pubblico non risultano attive convenzioni Consip.

Si fa altresì presente che i servizi oggetto della presente relazione saranno oggetto di copertura economica con affidamento pluriennale secondo scadenza fissata nella convenzione.

Trattandosi di affidamento tramite modalità in House providing vengono inoltre inserite indicazioni specifiche in merito all’assetto economico-patrimoniale della società, al capitale proprio investito e all’ammontare dell’indebitamento.

### SEZIONE A

#### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

##### 1. La disciplina europea e la normativa sulla gestione dei servizi pubblici locali

Per i servizi pubblici locali a rilevanza economica il soggetto che affida il servizio deve tener conto sia della disciplina europea sia delle norme nazionali.

#### **Normativa dell’Unione Europea.**

I riferimenti per la definizione dell’in house providing potranno inoltre riscontrarsi:

- nell’art. 17 della Direttiva n. 2014/23/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione;
- nell’art. 12 della Direttiva n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici;
- nell’art. 28 della Direttiva n. 2014/25/UE sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali.

La Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/C, al Considerando 5 ribadisce la piena libertà per le amministrazioni pubbliche nell’organizzare i servizi e le attività di proprio interesse secondo le modalità operative e gestionali ritenute più adeguate.

In base al Considerando 5 infatti: “E’ opportuno rammentare che nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva (...). Secondo la normativa dell’Unione europea gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione diretta da parte dell’ente locale, c.d. gestione “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall’ordinamento comunitario, e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti. In particolare, la giurisprudenza europea consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell’ente locale alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del c.d. controllo “analogo” (il controllo esercitato dall’aggiudicante sull’affidatario deve essere di “contenuto analogo” a quello esercitato dall’aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell’attività dell’affidatario in favore dell’aggiudicante.

#### **Normativa nazionale (trasversale e settoriale).**

Ai fini dei servizi oggetto della presente relazione, si rilevano in particolare le seguenti disposizioni:





# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

- D. Lgs. n. 175 del 19.08.2016 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”;
- D. Lgs. n. 36 del 01.03.2023 “Codice dei contratti pubblici”;
- D. Lgs. n. 201 del 23.12.2022 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”;

Se ne illustrano di seguito i tratti salienti:

**1. D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175** recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, ed in particolare:

- L’articolo 2 recante “Definizioni”, il quale prevede che ai fini del medesimo decreto si intendono per:
  - «controllo»: la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;
  - «controllo analogo»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;
  - «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'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50;
  - «partecipazione»: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;
  - «servizi di interesse generale»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;
  - «servizi di interesse economico generale»: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;
  - «società»: gli organismi di cui al titolo V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell’art. n. 2615-ter del codice civile;
  - «società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo;
  - «società a partecipazione pubblica»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico;
  - «società in house»: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto;
- L’articolo 3 recante “Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica”, comma 1, il quale prevede che le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società anche consortili costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa;
- L’articolo 4 recante “Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche”, comma 2, il quale prevede che le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:
  - a. produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

---

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

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'art. 193 del D.Lgs. n. 50 del 2016;
  - c. realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del D.Lgs. n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 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'art. 3, comma 1, lettera a), del D.Lgs. n. 50 del 2016;
- L'articolo 5 recante "Oneri di motivazione analitica", il quale prevede:
- al comma 1 che ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite, deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; la motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;
  - al comma 2 che l'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate;
  - al comma 3 che l'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- L'articolo 7 recante "Costituzione di società a partecipazione pubblica", il quale prevede:
- al comma 1 che, in caso di partecipazioni comunali, la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con deliberazione del consiglio comunale;
  - al comma 2 che l'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 5, comma 1;
- L'articolo 8 recante "Acquisto di partecipazioni in società già costituite", il quale prevede, al comma 1, che le operazioni che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2;
- L'articolo 16 recante "Società in house", che prevede:
- al comma 1 che le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata;
  - al comma 2 che ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:
    - 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;



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

- 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;
- al comma 3 che gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci;
- al comma 3-bis che la produzione ulteriore rispetto al suddetto 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;
- al comma 7 che le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli artt. 5 e 192 del medesimo D.Lgs. n. 50 del 2016.

## 2. **D.Lgs. 18 aprile 2013** **marzo 2023, n. 36** recante "Codice dei contratti pubblici", ed in particolare:

### ➤ "Articolo 7. Principio di auto-organizzazione amministrativa

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

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

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

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

- **Principio del risultato:** è disciplinato dall'art. 1 del nuovo codice e rappresenta una delle novità più impattanti dello stesso; si traduce nel perseguire la massima tempestività nell'affidamento ed esecuzione di un contratto pubblico ricercando il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza; il principio del risultato, secondo il legislatore, costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità.
- **Principio della fiducia:** è disciplinato dall'art. 2 del nuovo codice ed è finalizzato a favorire e valorizzare l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.
- **Principio dell'accesso al mercato:** è disciplinato dall'art. 3 del nuovo codice e richiede di favorire, da parte delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

---

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

Il quadro normativo relativo agli affidamenti in house è poi completato, come altresì specificato dal c. 1 dell'art. 17 del nuovo Codice, dalla previsione dei requisiti soggettivi che devono possedere le società affidatarie, disciplinati dagli art. 4 e 16 del D. Lgs. 175/2016 (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica).

Il nuovo Codice dei contratti pubblici effettua il rimando delle modalità di affidamento in house providing alle disposizioni contenute nel decreto di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (D. Lgs. 201/2022); il c. 3 dell'art. 7 del D. Lgs. 36/2023 dispone infatti che l'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. Le disposizioni di interesse presenti in tale ultimo decreto, oltre a quelle dell'art. 31 in materia di trasparenza (di cui si è detto nel paragrafo precedente) sono contenute agli articoli 14 e 17.

Rispetto alle disposizioni richiamate, si ritiene utile evidenziare le seguenti considerazioni:

- l'art. 14 ha un ambito regolatorio più ampio in quanto definisce tutte le forme perseguibili di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; tra queste è ricompreso il ricorso all'affidamento in house providing; l'art. 17 è invece specificamente dedicato al ricorso al modello in house providing.
- entrambi gli articoli 14 e 17, per quanto interessa ai fini della presente scheda, prevedono un'attività istruttoria finalizzata a dimostrare la superiorità, in termini di risultati attesi e di impatto economico, del ricorso all'in house e, per quanto riguarda i servizi a rete, richiedono lo sviluppo di un piano economico finanziario.
- l'art. 17, applicabile agli affidamenti in house sopra la soglia di rilevanza europea, prevede specificamente che si dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato (tema già sviluppato al paragrafo 1 e aspetto in ogni caso da evidenziare sempre, proprio in attuazione dei principi del nuovo Codice, in particolare dell'art. 3); inoltre, rispetto a quanto indicato dall'art. 14, nel caso di affidamento in house di servizi a rete, il piano economico finanziario previsto dall'art. 17 deve specificare l'assetto economico-patrimoniale della società, il capitale proprio investito e l'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio.
- posto che il nuovo Codice dei contratti pubblici non riprende i contenuti dell'art. 5 del D. Lgs. 50/2016 in merito alla definizione dei requisiti dell'in house providing, si ritiene che la specificazione contenuta alla lett. c) del comma 1 dell'art. 14 del D. Lgs. 36/2023, per cui si può ricorrere all'affidamento a società in house "nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea", garantisca la continuità con le condizioni previste dal vecchio Codice; quando quest'ultimo sarà definitivamente abrogato, i riferimenti per la definizione dell'in house providing potranno pertanto riscontrarsi:
  - nell'art. 17 della Direttiva n. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione
  - nell'art. 12 della Direttiva n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici
  - nell'art. 28 della Direttiva n. 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali
- il quadro normativo relativo agli affidamenti in house è poi completato, come altresì specificato dal comma 1 dell'art. 17 del nuovo Codice, dalla previsione dei requisiti soggettivi che devono possedere le società affidatarie, disciplinati dagli art. 4 e 16 del D. Lgs. 175/2016 (Testo unico sulle società a partecipazione pubblica).

La versione definitiva del nuovo codice dei contratti pubblici, entrato in vigore lo scorso 1° aprile a seguito dell'emanazione del D. Lgs. 36/2023, 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. Questa correlazione tra vecchio e nuovo Codice dei contratti pubblici è stata rilevata anche dalla Deliberazione della Corte dei conti Veneto n. 145/2023 PAR in commento; in un passaggio del parere, i magistrati contabili evidenziano come, all'onere di motivare il mancato ricorso al mercato (si veda paragrafo precedente) "si accompagna l'obbligo informativo contenuto nell'art. 23 del nuovo CCP, posto che il comma 5 della norma prevede che l'ANAC individua le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici .....e che tale obbligo sussiste anche in ipotesi di affidamenti diretti a società in house di cui all'articolo 7, comma 2".

Con il suddetto passaggio si vuole rimarcare l'inalterata competenza in capo ad ANAC nel censire e monitorare i contratti ricadenti nell'ambito dei rapporti in house providing; il c. 5 dell'art. 23 del D. Lgs. 36/2023 prevede infatti quanto segue: "5. 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.



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

*Gli obblighi informativi di cui al primo periodo riguardano anche gli affidamenti diretti a società in house di cui all'articolo 7, comma 2. (...)*".

Sul presupposto che il servizio in parola venga istituito dal Consiglio Comunale, nell'ambito delle proprie competenze, come servizio pubblico locale di rilevanza economica (cfr. Capitolo I della presente Relazione), posto che ai sensi dell'art. 7, co. 3, del d.lgs. n. 36/2023 ("Codice dei contratti pubblici") "L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201", nel prosieguo, la presente Relazione è finalizzata a ottemperare a quanto previsto dall'art. 14, co. 2-3, del d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, secondo cui "2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30. 3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni".

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

**3. D. Lgs. 23/12/2022, n. 201** "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica Pubblicato nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2022, n. 304, entrato in vigore il 31 dicembre 2022 con particolare riferimento ai seguenti articoli:

- Principi Generali - Art.3 comma 2: "L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.
- Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale - art. 14 comma 2 e comma 3 "Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni."
- Affidamento a società in house art. 17 comma 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



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

---

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

*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."*

- Durata dell'affidamento e indennizzo art. 19 comma 1: *"Fatte salve le discipline di settore, la durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio di cui all'articolo 24, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. Nel caso di affidamento a società in house di servizi pubblici locali non a rete, la durata dello stesso non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento di cui all'articolo 17, comma 2, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti, secondo quanto asseverato nel piano economico-finanziario di cui all'articolo 17, comma 4."*

### 2. Pianificazione del servizio e scelta del modello gestionale per l'ambito territoriale di riferimento.

Nell'ambito della definizione delle attività e organizzazione del servizio del verde pubblico nel territorio del Comune di Bovolone, è stata effettuata la scelta, previa verifica delle condizioni e della funzionalità del servizio, di adesione alla società ESA-Com S.p.A.

Con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 30 del 30.04.2021 è stata disposta l'adesione alla società ESA-Com SpA mediante l'acquisto di quote azionarie pari allo 0,07 % delle totali, per un importo di € 71,00.

Il Comune di Bovolone è socio della Società ESA-COM Spa per una quota dello 0,07%.

Per quanto attiene il servizio di manutenzione del verde pubblico di rilevanza economica, la stazione appaltante valuta di seguito i benefici per la collettività della forma di gestione in house.

## SEZIONE B

### CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

#### 1. Caratteristiche del servizio: inquadramento del servizio oggetto dell'affidamento, con riferimento agli obiettivi finali previsti e descrizione dei principali standard tecnici, qualitativi e quantitativi del servizio.

La cura del verde pubblico riveste particolare importanza per il Comune che, attraverso l'affidamento dei servizi di manutenzione del verde pubblico cittadino, ha l'obiettivo di:

- pianificare e programmare i servizi in modo da contenere i costi gestionali e limitare i costi della struttura comunale alle sole funzioni prevalenti e di indirizzo e controllo;
- migliorare la qualità ambientale e la fruibilità dei parchi e giardini e del verde pubblico in genere, garantendo uno standard elevato dei servizi prestati e riducendo alle sole situazioni straordinarie non prevedibili i rischi per la pubblica incolumità, tutelando al massimo la salute dei cittadini e l'igiene del territorio.

I criteri posti alla base dello svolgimento dei servizi sono quelli della funzionalità, della qualità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità con gli obiettivi di conseguire la massima soddisfazione dell'utenza ed il rispetto dell'ambiente. A questi principi ESA-Com S.p.A. dovrà sempre attenersi per il conseguimento di tali obiettivi.

Nello specifico il servizio di manutenzione del verde pubblico comprende le seguenti attività manutentive:

- a) sfalcio dei cigli stradali;
- b) sfalcio e manutenzione delle aree verdi con raccolta materiale di risulta;
- c) sfalcio e manutenzione delle aree verdi con rilascio in sito dei materiali di risulta, omogeneamente distribuiti.

A tal proposito, considerato che l'Amministrazione intende valutare preliminarmente la possibilità di procedere



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

---

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

all'affidamento del servizio di gestione di manutenzione del verde pubblico cittadino mediante la formula dell'in house providing, con note trasmesse a mezzo PEC in data 18.01.2024 (acquisita al prot. n. 1981) e in data 22.02.2024 (acquisita al prot. n. 5468) Esacom S.p.A. società, questa, a capitale interamente pubblico, di cui il Comune di Bovolone è socio – ha presentato a seguito di concertazione con l'ufficio Patrimonio del Comune di Bovolone la proposta completa per la gestione in house del servizio di manutenzione del verde pubblico del territorio del Comune di Bovolone appartenente al patrimonio comunale per la durata di 5 (cinque) anni, , così composta:

- o All. 1 – Schema di convenzione (1);
- o All. 2 - Capitolato Speciale di Appalto (1);
- o All. 3 – Elenco prezzi (1);
- o All. 4 – Elenco aree verdi (1);
- o All. 5 – Elenco cigli stradali (1);
- o All. 6 - Computo metrico estimativo (1);
- o All. 7 – Quadro economico (1);
- o All. 8 – DUVRI (1);

### Modalità di erogazione del servizio:

Il servizio verrà gestito attraverso una programmazione degli interventi condivisa dall'Ufficio Tecnico comunale ed ESA-Com, mediante cronoprogramma di massima con indicazione del numero di interventi e periodo per lavorazioni. Tale programmazione in ragione delle caratteristiche intrinseche del servizio è soggetta di variazioni in ragione di circostanze sopravvenute e comunque sempre condivise con l'UTC. Potranno essere inoltre previsti interventi speciali a chiamata previa preventivazione.

Le caratteristiche del servizio di manutenzione del verde pubblico, oggetto dell'offerta in house sottoposta da ESA-Com S.p.A sono puntualmente descritte nella documentazione di cui sopra.

In sintesi, costituiscono oggetto della proposta di affidamento secondo la formula dell'in house providing:

- la manutenzione ordinaria con sfalcio dell'erba delle aree verdi comunali quali parchi pubblici aperti, chiusi, parchi degli edifici scolastici e delle scuole;
- la manutenzione ordinaria dei cigli stradali con sfalcio dell'erba;

Fermo quanto diffusamente previsto nello Schema di Convenzione del servizio e nel Capitolato Speciale d'Appalto, a remunerazione del servizio ricevuto, è previsto un canone annuo.

Nella proposta gestionale di ESA-Com S.p.A, la società si è impegnata a svolgere i servizi affidati secondo corretti criteri tecnici e rigorosi criteri di economicità della gestione nel pieno rispetto delle normative di settore e secondo principi di efficienza ed efficacia, adottando a tal fine le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi ed adottando specifici livelli standard di qualità.

## **2. Caratteristiche del servizio: indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici**

Dal punto di vista societario, ESA-Com S.p.A. è attualmente configurata come società in House providing, ai sensi della disciplina comunitaria vigente in materia. Si riporta di seguito una tabella riepilogativa dei dati riguardanti la società:

Atto Costitutivo del notaio Lucio Lombardi in data 26 luglio 2000, rep. n. 61631, Raccolta n. 11.087 è stata costituita la società ECO-CISI S.p.A. (ora ESA-Com S.p.A.) con sede in Nogara (VR) via A. Labriola, 1, previa deliberazione dei seguenti Consigli Comunali:

1. Consorzio Intercomunale Servizi Integrati (CISI) verbale Assemblea n.9 del 23/06/2000;
2. Comune di Vigasio Deliberazione del Consiglio Comunale n. 46 del 28/06/2000;
3. Comune di Nogara Deliberazione del Consiglio Comunale n. 66 del 20/07/2000;
4. Comune di Nogarole Rocca Deliberazione del Consiglio Comunale n. 28 del 19/07/2000;
5. Comune di Salizzole Deliberazione del Consiglio Comunale n. 25 del 19/07/2000;
6. Comune di Roverchiara Deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 04/07/2000;
7. Comune di San Pietro di Morubio Deliberazione del Consiglio Comunale n. 43 del 24/07/2000;
8. Comune di Gazzo Veronese Deliberazione del Consiglio Comunale n. 31 del 13/07/2000;



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

9. Comune di Sorgà Deliberazione del Consiglio Comunale n. 24 del 30/06/2000;

10. Comune di Trenzuelo Deliberazione del Consiglio Comunale n. 52 del 14/07/2000.

In date successive hanno acquisito azioni della società i seguenti comuni: Terrazzo, Oppeano, Belfiore, Angiari, Casaleone, Concamarise, Palù, Isola della Scala, Erbè, Isola Rizza, Ronco all'Adige, Bevilacqua, San Giovanni Lupatoto, Bovolone, Zevio e Minerbe.

In seguito a procedura di liquidazione le azioni di Eco Cisi S.p.A., sono state cedute ad AMIA S.p.A. con atto notarile redatto dal notaio Andrea Lanza in data 23/07/2012 rep. n. 7.105 registrato presso l'Ufficio registro di Verona 1 in data 26/07/2012 al n. 14.240 serie 1T, che a seguito di trasferimento di azioni da parte del liquidatore dr. Marco Ghelli CISI S.p.A. in liquidazione ha trasferito a CAMVO S.p.A. n. 48.258 azioni giusta annotazione del 23/11/2010 sul Libro Soci. In data 02 dicembre 2011 con Verbale di Assemblea Straordinaria redatto dal Notaio Lucio Lombardi Rep. n. 83.713 Racc. n. 21.751 è stato modificato lo statuto sociale negli artt.1,3,6,7,15 ed è stato inserito l'art. 34-bis "Comitato Intercomunale per il Controllo Congiunto".

Con le successive modifiche statutarie approvate dall'assemblea sociale di ESA-Com. S.p.A. in data 22 dicembre 2017 vengono recepite le direttive in materia di società in House; più nello specifico sono stati modificati gli artt. 1, 34 bis e inserito il nuovo art. 12 bis.

Art. 1 – Denominazione e natura giuridica della società: così come da proposte di seguito riportate;

- Capitale interamente pubblico;
- Controllo analogo;
- Previsione che oltre l'80% del fatturato della società derivi da compiti effettuati in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci;
- Inserimento della possibilità di svolgere ulteriori attività rivolte anche a finalità diverse da quelle che costituiscono l'oggetto dei compiti effettuati in favore degli enti soci, fermo restando i vincoli imposti dal Testo Unico e sussistendo nel contempo la condizione del conseguimento di economie di scala o altri recuperi di efficienza in relazione all'attività principale della società;

### Statuto vigente

#### STATUTO DELLA SOCIETA' PER AZIONI "ESA-Com S.p.A."

##### Articolo 1 Denominazione e natura giuridica

La società è denominata "ESA-Com S.p.A.": essa opera in conformità al modello gestionale in House, come disciplinato dall'ordinamento comunitario ed interno vigente.

La Società:

- a) è a capitale interamente pubblico, ai sensi di quanto disposto dalla normativa vigente;
- b) è soggetta all'esercizio del controllo analogo congiunto da parte dei soci nelle forme previste e richiamate dal presente Statuto
- c) effettua oltre l'80% (ottanta per cento) del proprio fatturato nello svolgimento di compiti ad essa affidati dagli enti pubblici Soci, direttamente o per il tramite di Società a capitale interamente pubblico, ai sensi e con le modalità previste dalla legge; la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato- che può essere rivolta anche a finalità diverse – è consentita solo a condizione che la tessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società.

##### Articolo 12 – bis, Assoggettamento della società al controllo analogo congiunto:

I soci esercitano su ESA-COM S.p.A. il controllo analogo congiunto, ovvero esercitano congiuntamente un controllo analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi, in conformità a quanto disposto dagli artt. 2, c. 1 lett. d) e 16 del T.U. sulle Società a partecipazione pubblica di cui al Decreto Legislativo 175/1016 e 5, c. 5 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50. L'esercizio del controllo analogo avviene mediante l'attribuzione agli Organi Societari delle competenze indicate nel presente Statuto ed inoltre con le forme e le modalità disciplinate da apposito atto di diritto pubblico ex art. 30 D. Lgs. 267/2000, approvato e sottoscritto dai soci nelle forme di "Regolamento di attuazione del Controllo analogo". I Soci esercitano congiuntamente il controllo analogo sulla società anche per il tramite di un Comitato Intercomunale per il Controllo Congiunto, composto dai legali rappresentanti di ciascun socio o loro delegati,





# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

che opera secondo quanto disposto dal citato "Regolamento di attuazione del Controllo Analogo", come previsto dal successivo art. 34-bis.

### **Articolo 34 – bis**, Comitato Intercomunale per il Controllo Congiunto

ESA-Com S.p.A. Gestisce Servizi Pubblici Locali mediante affidamento in House, ed i Soci esercitano congiuntamente il controllo analogo sulla società anche per il tramite di un Comitato Intercomunale per il Controllo Congiunto. ESA-COM S.p.A gestisce Servizi Pubblici Locali mediante affidamento in House, ed i Soci esercitano congiuntamente il controllo Analogo sulla società anche per il tramite di un Comitato Intercomunale per il Controllo Congiunto. Il Comitato Intercomunale per il Controllo Congiunto è un organo composto dai legali rappresentanti di ciascun socio o loro delegati, ed ha il compito di effettuare il controllo analogo sulla Società, in forma congiunta, mediante le tipologie di controllo preventive, contestuale e successive, nelle forme e con le modalità previste da apposite "Regolamento di attuazione del Controllo analogo sulla società "ECO CISI S.p.A.", sottoscritto dai soci.

Il T.U. sulle Società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 175/2016) differenzia il modello in House "unipersonale" da quello "pluripersonale" a partecipazione congiunta facendo espresso rinvio alle disposizioni di cui all'art. 5, comma 5 del nuovo Codice (art. 2 lett. d) T.U.). Per quanto attiene ai modelli pluripartecipati, la fattispecie è dunque disciplinata dal Nuovo Codice all'art. 5, c. 4 e 5, dove si dispone espressamente che le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a. gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- b. tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- c. la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti. Nel caso di specie tutti i soci di ESA-Com. S.p.A. hanno sottoscritto, nella forma di convenzione ex art. 30 D.Lgs. 267/2000 il regolamento di attuazione del controllo analogo congiunto fra i soci che si allega in copia alla presente relazione. Nel regolamento sono indicate le forme per l'esercizio del controllo analogo congiunto esercitato dai soci che si concretizzano in controllo preventivo (art.5) controllo contestuale (art.6) e controllo finale (art.7).

In seguito alle modifiche statutarie in data 01/12/2011 i rappresentanti dei comuni di Angiari, Belfiore, Gazzo Veronese, Nogara, Nogarole Rocca, Oppeano, Roverchiara, Salizzole, San Pietro di Morubio, Sorgà Terrazzo, Trevenzuolo, Vigasio, Casaleone, Concamarise, Isola della Scala, Palù, Erbè, e della società CAMVO S.p.A. hanno sottoscritto convenzione redatta ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000 per il Regolamento di Attuazione del Controllo Analogo Congiunto sulla Società, e successivamente in data 30/12/2011 il comune di Isola Rizza e 27/02/2013 anche il socio AMIA S.p.A. hanno sotto scritto la stessa convenzione.

La società ESA-Com S.p.A. rispetta i presupposti di cui al D.Lgs. n. 36/2023. Va evidenziato che nel caso di specie l'affidamento ad ESA-Com S.p.A. si configura come affidamento in House providing così come previsto dai principi comunitari, oltre al fatto che proprio nei confronti della stessa società il TAR Veneto, Sez. I, 14/12/2011 n. 1823 ha stabilito quanto segue:

*"2.2. - Quanto, invece, alla dedotta illegittimità alla stregua del diritto comunitario dell'affidamento "in House providing" del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, va preliminarmente chiarito che tale istituto, che rappresenta il tentativo di conciliare il principio di auto-organizzazione amministrativa con i principi di tutela della concorrenza e del mercato, trova pacifica giustificazione a livello comunitario, e la trova nella nozione sostanziale di contratto. La Corte di Giustizia, infatti, ha evidenziato che la nozione di contratto implica l'esistenza di una relazione intersoggettiva, ove coesistono almeno due soggetti sostanzialmente distinti. Non c'è pertanto contratto - e non si applicheranno allora le regole comunitarie a tutela della concorrenza nella scelta del contraente - laddove l'Amministrazione si rivolga, per reperire una determinata prestazione, ad un soggetto che, pur essendo formalmente dotato di personalità giuridica diversa dall'Amministrazione, è tuttavia sottoposto ad un controllo gerarchico così intenso da parte dell'Ente che può essere*



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

*assimilato al controllo che l'Amministrazione esercita sulle proprie strutture interne. In presenza di tali condizioni, quindi, c'è non già un contratto (manca, infatti, una relazione intersoggettiva), ma, difettando la qualità di terzo in capo al soggetto affidatario, c'è soltanto un rapporto organico (o di delegazione interorganica), ed è per questo motivo che lo svolgimento della prestazione si configura una vicenda tutta interna alla pubblica amministrazione. In altre parole, l'affidamento "in House" non è una fattispecie contrattuale eccezionalmente sottratta all'applicazione del diritto comunitario degli appalti e delle concessioni, ma è, al contrario, una fattispecie non contrattuale che, come tale, per sua stessa natura si sottrae al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni (cfr. la sentenza Stadt Halle della Corte di Giustizia: "un'autorità pubblica che sia una amministrazione aggiudicatrice, ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterna non appartenenti ai propri servizi. In tal caso, non si può parlare di contratto a titolo oneroso concluso con entità giuridicamente distinta dall'Amministrazione aggiudicatrice. Non sussistono quindi i presupposti per applicare le norme comunitarie in materia di appalti pubblici").*

2.3. - *Ciò precisato, dunque, la giurisprudenza comunitaria e nazionale, partendo dal concetto che l'affidamento diretto di un servizio è giustificato quando il soggetto affidatario si trova in una posizione strumentale e di rapporto organico con l'Amministrazione affidante, ha individuato i requisiti in presenza dei quali può ritenersi verificata la sussistenza di detta posizione e, conseguentemente, giustificato il conferimento "in House". Tali requisiti sono (si vedano al riguardo CGE 18-11-1999 n. C-107-98, caso Teckal srl e 11-1-2005 n. C-26-03 sent. Stadt Halle et RPL Lochau; CdS, IV, 25.1.2005 n. 168; V, 9.3.2009 n. 1365, 26.8.2009 n. 5082 e 29.12.2009 n. 8970) la proprietà, da parte dell'ente pubblico, del capitale sociale del soggetto affidatario e l'esercizio sul medesimo di una forma di controllo analoga a quella svolta sui propri servizi, e l'esercizio, da parte della società affidataria, della quota prevalente della sua attività a favore dei soci.*

2.4.- *Orbene, applicando alla fattispecie in esame gli anzidetti parametri, il requisito della proprietà pubblica di ECO CISI spa è pienamente rispettato, atteso che la predetta società è attualmente a totale partecipazione pubblica: l'art. 6 del suo statuto, peraltro, prevede che – ancorchè, contrariamente all'assunto della ricorrente, non sia necessario che lo statuto sancisca il divieto di apertura al capitale privato (cfr. Corte Giustizia, II, 17.7.2008 n. C-371/05 e III, 10.9.2009 n. C-573/07) - possono essere soci solo enti pubblici o società a totale partecipazione pubblica. In merito, poi, al requisito della prevalenza dell'attività della società verso i soci, non sussistono dubbi sul fatto che l'attività di ECO CISI spa sia interamente rivolta a favore dei soci (cfr. il bilancio 2010, da cui risulta che il fatturato deriva interamente dai pagamenti effettuati dai soci beneficiari dei servizi: doc. 4 della controinteressata)." In ordine, infine, al "controllo analogo", tale requisito è regolato da apposite prescrizioni introdotte sia nello statuto della società che garantiscono un rigoroso potere di direzione, di coordinamento e di supervisione dell'attività della persona giuridica (cfr. gli artt. 13, 25 e 34 che consentono un penetrante controllo della gestione e degli aspetti finanziari che si estrinseca in poteri autorizzatori e sanzionatori), sia nello schema del contratto di servizio da stipulare con l'Amministrazione affidante (cfr. l'art 14, alla stregua del quale il Comune ha ampia facoltà di effettuare "controlli e verifiche sul livello del servizio reso alla cittadinanza")."*

*In base all'art. 3, comma 2 dello statuto la società, potrà effettuare le seguenti attività:*

- a) gestire i servizi per la raccolta e l'autotrasporto di cose per conto di terzi, lo smaltimento dei rifiuti urbani, compresi: lo spazzamento; la pulizia e il diserbo di strade ed aree pubbliche, anche adibite a verde; la loro eventuale manutenzione; la rimozione di neve; realizzare i relativi impianti ed opere;*
- b) gestire i servizi per la raccolta e l'autotrasporto di cose per conto di terzi, lo stoccaggio, il trattamento, lo smaltimento di rifiuti ingombranti, speciali anche pericolosi, compreso il movimento terra, il servizio di riciclaggio degli inerti, realizzare bonifiche ambientali nonché realizzare i relativi impianti ed opere;*
- c) erogare i servizi concernenti l'igiene e la salubrità urbana, compresa la disinfestazione, la derattizzazione, i trattamenti antiparassitari e i trattamenti anti polvere di aree e strade pubbliche;*
- d) provvedere alla progettazione, attuazione, costruzione, gestione, manutenzione e rinnovo di isole ecologiche, punti ecologici e piattaforme ecologiche presso cui indirizzare i vari produttori di rifiuti per lo stoccaggio dei rifiuti stessi ed il successivo loro riutilizzo per produzione di energia od eventuale smaltimento in altre forme;*
- e) provvedere al calcolo della tariffa prevista dal DPR 158/1999 alla sua riscossione previa emissione delle relative fatture, provvedendo alla stesura del piano finanziario annuale di riferimento per la tariffa stessa."*

Risultati degli ultimi esercizi:

risultato di esercizio 2022	21.772 euro
-----------------------------	-------------



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

Risultato di esercizio 2021	60.551 euro
Risultato di esercizio 2020	74.782 euro
Risultato di esercizio 2019	68.038 euro
Risultato di esercizio 2018	376.157 euro

### 3. Obblighi di servizio pubblico e universale

Ritenuto di qualificare il servizio di manutenzione del verde pubblico, quale servizio pubblico locale di rilevanza economica ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 201/2022, tale servizio deve essere caratterizzato da economicità, continuità, qualità e sicurezza.

I servizi sono considerati ad ogni effetto servizi di pubblico interesse generale per cui ESA-Com S.p.A. uniformerà l'erogazione dei servizi ai principi di seguito elencati:

#### - Universalità

Il servizio è garantito a favore della collettività indistintamente.

#### - Uguaglianza

L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti residenti e nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

#### - Imparzialità

ESA-Com S.p.A. avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

#### - Continuità

L'erogazione dei servizi pubblici dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili a ESA-Com S.p.A., quest'ultima dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

#### - Partecipazione

La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti di ESA-Com S.p.A. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. ESA-Com S.p.A. dovrà dare riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

#### - Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza.

Il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza.

#### - Legittimità

Per l'espletamento dei servizi ESA-Com S.p.A. dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni, alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/o servizi Oltre la presenza di tali obblighi di servizio



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

pubblico, relativi all'universalità del servizio, l'azienda si doterà di una carta degli Standard di servizio come sarà indicato nel contratto di servizio da sottoscrivere, con rigorosi standard tecnici.

### - Remunerazione del Servizio

Sulla base di queste considerazioni, per il servizio di manutenzione del verde pubblico cittadino, il corrispettivo annuale per i servizi è pari complessivamente a € 112.000,00 e quinquennale di € 560.000,00 come di seguito dettagliato:

QUADRO ECONOMICO – AFFIDAMENTO MANUTENZIONE VERDE PUBBLICO	
1. Sfalci di erba senza raccolta con macchina operatrice eseguito sulle strade aperte al traffico su banchina e arginello a margine del bordo laterale bitumato con la rifinitura manuale di segna limiti, pali, altri manufatti e piccoli tratti di barriere stradali, compresa la gestione del cantiere mobile (tramite movieri, automezzi di segnalamento, segnaletica temporanea). Il prezzo è da ritenersi congruo per tratti stradali continuativi "vuoto per pieno" senza considerare quindi le interruzioni date da accessi, intersezioni, rotonde, ponticelli, manufatti, edifici o altro poiché tali frammentazioni non costituiscono un risparmio effettivo nelle tempistiche di lavoro. Non sono invece da computarsi le interruzioni con incidenza superiore al 10% del tronco stradale oggetto di lavorazione come ad esempio centri abitati, viadotti o galleria di rilevante consistenza: per una larghezza media fino al primo metro dal bordo bitumato	€ 16.925,96
2. Taglio del tappeto erboso con tosaerba a lama rotante, con raccolta del materiale di risulta, escluso onere di smaltimento. Tappeto erboso in parchi e giardini con 8-12 tagli all'anno, per superfici singole fino a 300 mq; prezzo per intervento.	€ 6.430,50
3. Taglio del tappeto erboso con tosaerba a lama rotante, con raccolta del materiale di risulta, escluso onere di smaltimento. Tappeto erboso in parchi e giardini con 8-12 tagli all'anno, per superfici singole da 300 a 500 mq; prezzo per intervento	€ 4.818,70
4. Taglio del tappeto erboso con tosaerba a lama rotante, con raccolta del materiale di risulta, escluso onere di smaltimento. Tappeto erboso in parchi e giardini con 8-12 tagli all'anno, per superfici singole da 500 a 2000 mq; prezzo per intervento	€ 23.093,14
5. Taglio del tappeto erboso con tosaerba a lama rotante, con raccolta del materiale di risulta, escluso onere di smaltimento. Tappeto erboso in parchi e giardini con 8-12 tagli all'anno, per superfici singole da 2000 a 5000 mq; prezzo per intervento.	€ 25.826,81



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

6. Taglio del tappeto erboso con tosaerba a lama rotante, con raccolta del materiale di risulta, escluso onere di smaltimento. Tappeto erboso in parchi e giardini con 8-12 tagli all'anno, per superfici singole oltre 5000 mq; prezzo per intervento.	€ 10.055,50
Totale	<b>€ 87.150,60</b>
Opere in economia	<b>€ 2.500,00</b>
Oneri sicurezza	€ 1.793,01
<b>TOTALE SERVIZIO ANNUALE</b>	<b>€ 91.443,61</b>
Iva 22%	€ 20.117,59
Arrotondamenti	€ 438,79
<b>TOTALE ANNUALE COMPLESSIVO</b>	<b>€ 112.000,00</b>
TOTALE QUINQUENNALE COMPLESSIVO	€ 560.000,00

Tali importi preventivati sono l'esito della puntuale determinazione, svolta in collaborazione fra Ufficio Tecnico del Comune di Bovolone e quello di ESA-Com S.p.A., delle aree individuate per lo svolgimento del servizio di manutenzione del verde e per la determinazione dei relativi lavori tramite gli importi dedotti dalle voci dell'elenco prezzi. Gli stessi saranno soggetti a rivalutazione annuale secondo gli indici ISTAT – FOI per categoria servizi.

N.B. I pagamenti delle lavorazioni eseguite verranno effettuati a consuntivo previa specifica contabilizzazione redatta in contraddittorio tra ESA-Com Spa ed Ufficio Tecnico comunale, mediante emissione di SAL bimestrali.

### SEZIONE C

#### MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

##### **1. Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell'osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti.**

Il Comune intende utilizzare il modello "in House providing" per l'affidamento dei servizi in parola. La definizione del modello "in House providing" è riferita all'individuazione, quale soggetto gestore al quale affidare direttamente la gestione dei servizi, della società ESA-Com S.p.A. Il modello gestionale prescelto, sulla base degli elementi di analisi economica e di contesto rappresentati nella sezione successiva, comporta il riscontro della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in House, con riferimento particolare:

- alla partecipazione pubblica totalitaria, dovendo escludersi la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società in House (Sentenza della Corte di Giustizia Europea 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna);
- al controllo analogo, per il quale l'ente affidante deve esercitare sulla società in House un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi (il meccanismo deve importare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di direttiva, di nomina e revoca degli amministratori, e con poteri di vigilanza e ispettivi: per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario);
- alla destinazione prevalente dell'attività a favore dell'ente affidante.



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## **SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO**

Rispetto ai suddetti elementi l'analisi è stata effettuata tenendo conto anche di quanto disposto dalla Direttiva 24/2014/UE, la quale stabilisce che "Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

### **1.1 Specificazione dell'osservanza dei requisiti europei recepiti dalla normativa italiana rispetto alla modalità di affidamento scelta e descrizione dei relativi adempimenti.**

Il riscontro dell'effettività del controllo analogo è rapportato all'analisi della sussistenza degli elementi di relazione specifica:

- nello statuto della società ESA-Com. S.p.A.;
- nei documenti esplicitanti la composizione del capitale sociale (estratti dalla visura camerale rilasciata dalla CCIAA di Verona);
- nel sistema dei controlli esercitati dal Comune sulla società ESA-Com S.p.A. in base agli artt. 147 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000, come desumibile dal Regolamento per il controllo analogo congiunto adottato dal Comune con deliberazione del Consiglio Comunale n. 30 del 30.04.2021. La verifica e le risultanze della stessa sono esplicitate nei paragrafi seguenti, nei quali, in rapporto ad ogni requisito richiesto dall'ordinamento comunitario per la sussistenza del controllo analogo, sono riportati gli elementi riscontrati nel sistema regolativo delle relazioni tra il Comune e la società, con indicazione dell'atto o del documento e degli elementi specifici in esso riportati. La prima riga individua il requisito comunitario, come descritto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La seconda riga individua l'elemento specifico sussistente nella relazione tra il Comune e la società in relazione all'affidamento diretto secondo il modello in House providing del servizio di gestione del verde pubblico, delle caditoie e dei servizi sopraelencati. La terza riga evidenzia sinteticamente il riferimento dell'atto (amministrativo, societario, contrattuale) o del dato normativo (regolamentare) che riporta l'elemento specifico indicato nella seconda colonna;
- nel bilancio consolidato di cui agli artt. 151, comma 8, e 233bis del D.Lgs. 267/2000.

### **MOTIVAZIONE ECONOMICA-FINANZIARIA DELLA SCELTA**

#### **1. Specificazione della scelta della modalità di affidamento, dell'osservanza dei requisiti europei e descrizione dei relativi adempimenti.**

Tra i vantaggi della scelta del modello in house, si riscontra, tra le altre, la riserva in capo all'ente comunale della direzione strategica e della maggiore capacità di controllo sulla gestione.

Scegliendo questo modello, inoltre, è possibile offrire – data l'esperienza maturata da ESA-Com nella gestione del servizio di manutenzione del verde pubblico in svariati comuni soci - un progetto maggiormente rispondente alle esigenze del Comune data anche la maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali insite nel rapporto organico tipico dell'in house providing.

Il grado di soddisfazione derivante dai risultati del servizio reso nei comuni già affidatari del medesimo induce a ritenere opportuno ed efficiente approvare la convenzione in oggetto in capo al medesimo affidatario.

In tal senso, la proposta di servizio proveniente da ESA-Com si adatta concretamente ed efficacemente alle esigenze tipiche del territorio comunale.



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

La Convenzione tra il Comune di Bovolone ed ESA-Com S.p.A consta infatti di numerosi allegati tecnici-operativi finalizzati alla definizione dei servizi richiesti e offerti, delle modalità di esecuzione degli stessi nonché degli accordi in merito alla richiesta da parte dell'Amministrazione di servizi aggiuntivi e particolari volti a comporre un servizio flessibile calato sulle reali necessità che il territorio comunale presenterà nel corso dell'affidamento. Se ne deduce una definizione in chiave sartoriale delle esigenze manifestate dall'Amministrazione comunale.

A contrario, il ricorso ad un modello di mercato verrebbe connotato dall'assenza della sinergia tipica del modello in house data l'alterità soggettiva dell'appaltatore rispetto all'Amministrazione, condizione che comporta possibili rischi di contenzioso tra le parti.

**Preso a parametro di comparazione anche il prezzo offerto con riferimento al prezziario di Assoverde 2023/2024 inerente agli specifici servizi oggetto dell'affidamento, lo sconto medio pari al 68,67% rende l'offerta di ESA-Com, oltre che vantaggiosa, efficiente tenuto conto di tutte le argomentazioni svolte.**

Da ultimo è opportuno segnalare come il riferimento ai valori di Assoverde 2023/2024 costituisce, sul mercato di riferimento, una scelta condivisa da altre amministrazioni locali.

Per le considerazioni esposte, emerge dal quadro sinottico, di cui alla specifica tabella sottostante, che i prezzi Assoverde 2023/2024, comparati a quelli di ESA-Com, presentano uno sconto medio del 68,67 % per le specifiche attività analizzate, costituendo un elemento comparativo significativo, alla luce dei livelli di qualità del servizio previsti dal contratto di affidamento e dal livello di professionalità maturato dalla società in tale settore.

TABELLA SINOTTICA

Codice		Descrizione	Unità di misura	Prezzo (€.)		
ESA-Com	Assoverde			ESA-Com	Assoverde	Sconto (%)
1	2513001	"Sfalcio di erba senza raccolta con macchina operatrice eseguito sulle strade aperte al traffico su banchina e arginello a margine del bordo laterale bitumato con la rifinitura manuale di segna limiti, pali, altri manufatti e piccoli tratti di barriere stradali, compresa la gestione del cantiere mobile (tramite movieri, automezzi di segnalamento, segnaletica temporanea). Il prezzo è da ritenersi congruo per tratti stradali continuativi "vuoto per pieno" senza considerare quindi le interruzioni date da accessi, intersezioni, rotatorie, ponticelli, manufatti, edifici o altro poiché tali frammentazioni non costituiscono un risparmio effettivo nelle tempistiche di lavoro. Non sono invece da computarsi le interruzioni con incidenza superiore al 10% del tronco stradale oggetto di lavorazione come ad esempio centri abitati, viadotti o galleria di rilevante consistenza: per una larghezza media fino al primo metro dal bordo bitumato"	mq	0,038	0,25	84,80%
2	30010010	Taglio del tappeto erboso con tosaerba a lama rotante, con raccolta del materiale di risulta, escluso onere di smaltimento. Tappeto erboso in parchi e giardini con 8-12 tagli all'anno, per superfici singole fino a 300 mq; prezzo per intervento	mq	0,0595	0,36	83,47%
3	30010011	Taglio del tappeto erboso con tosaerba a lama rotante, con raccolta del materiale di risulta, escluso onere di smaltimento. Tappetoerboso in parchi e giardini con 8-12 tagli all'anno, per superfici singole da 300 a 500 mq; prezzo per intervento	mq	0,0595	0,26	77,12%



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

4	30010012	Taglio del tappeto erboso con tosaerba a lama rotante, con raccolta del materiale di risulta, escluso onere di smaltimento. Tappeto erboso in parchi e giardini con 8-12 tagli all'anno, per superfici singole da 500 a 2000 mq; prezzo per intervento	mq	0,0595	0,19	68,68%
5	30010013	Taglio del tappeto erboso con tosaerba a lama rotante, con raccolta del materiale di risulta, escluso onere di smaltimento. Tappeto erboso in parchi e giardini con 8-12 tagli all'anno, per superfici singole da 2000 a 5000 mq; prezzo per intervento	mq	0,0595	0,14	57,50%
6	30010014	Taglio del tappeto erboso con tosaerba a lama rotante, con raccolta del materiale di risulta, escluso onere di smaltimento. Tappeto erboso in parchi e giardini con 8-12 tagli all'anno, per superfici singole oltre 5000 mq; prezzo per intervento	mq	0,0595	0,10	40,50%

Lo sconto medio su singola voce è pari a 68,67%.

Merita particolare attenzione la sussistenza di un prezzo bloccato per la durata del periodo di affidamento, in un arco temporale connotato da un aumento generalizzato dei prezzi a causa della situazione economica complessiva.

**Si precisa, inoltre, che il verde pubblico non rientra tra le categorie merceologiche (DPCM 24 dicembre 2015) per le quali sussiste anche per gli Enti Locali l'obbligo del ricorso per gli affidamenti ai Soggetti Aggregatori, e che per il servizio di manutenzione verde pubblico non risultano attive convenzioni Consip.**

Per il servizio di manutenzione del verde pubblico è opportuno rilevare come la remunerazione di ESA-Com S.p.A. non ha carattere compensativo, ma di corrispettivo come già precedentemente evidenziato, rispetto alla quale è tuttavia necessario effettuare un'analisi di mercato come indicato, per altro, dal comma 553 dell'art. 1 della Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014) - Tabella sinottica comparazione prezziario Assoverde 2023/2024 e capitolato Esa-Com.

Nel caso di specie i rapporti economici fra Ente e società gestrice saranno regolati dai seguenti allegati:

- o All. 1 – Schema di convenzione (1);
- o All. 2 - Capitolato Speciale di Appalto (1);
- o All. 3 – Elenco prezzi (1);
- o All. 4 – Elenco aree verdi (1);
- o All. 5 – Elenco cigli stradali (1);
- o All. 6 - Computo metrico estimativo (1);
- o All. 7 – Quadro economico (1);
- o All. 8 – DUVRI (1).

L'Ente affidante, al fine di aggiornare periodicamente il costo dei singoli servizi, effettuerà, volta per volta e servizio per servizio un'analisi del mercato di riferimento.

Dalle evidenze riportate, con un focus specifico sulla gran parte delle attività manutentive di verde urbano, risulta evidente come ESA-Com S.p.A. sia conforme ai parametri di economicità ed efficacia nella gestione.

In conclusione, il servizio di gestione del verde pubblico è suscettibile di essere affidato alla società ESA-Com. S.p.A., che già svolge il servizio integrato dei rifiuti urbani, e che mediante efficientamento dello stesso può attivare attività complementari allo stesso in materia ambientale.

Ciò di creare una struttura efficiente in grado di economizzarne la realizzazione attraverso, soprattutto, l'esperienza del personale addetto e all'organizzazione aziendale che la presiede.

Per la descritta particolare rilevanza che il servizio in parola riveste, per l'efficienza e l'efficacia della gestione e manutenzione del verde, per la stretta connessione che la cura del verde pubblico ha con una serie di altri servizi





# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231  
Tel. centralino: 045 6995111  
Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)  
E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

## **SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO**

comunali, si ritiene necessario ricondurre la cura del verde pubblico in capo al Comune attraverso l'azione diretta della società ESA-Com. S.p.A.

In relazione alle diverse attività di gestione e manutenzione del verde comunale si precisa che i prezzi, compresi quelli dei lavori in economia, sono tutti nell'elenco prezzi allegato fatto salvo richieste di servizi aggiuntivi in corso d'anno, i quali verranno preventivati di volta in volta e concordati con l'Ente le modalità di effettuazione e le relative modalità di pagamento, ovvero gli interventi saranno compensati a consuntivo.

I costi del servizio offerto da ESA-Com, in proporzione agli interventi previsti, risultano ampiamente inferiori a quelli correnti che offre il mercato di settore (mediamente del 68,67% con riferimento al prezzario Assoverde 2023/2024).

### **CONCLUSIONI**

Il Comune di Bovolone, alla luce delle precedenti considerazioni, deve pertanto, in quanto Ente affidante, preoccuparsi di affidare i servizi, per il loro svolgimento, ad un soggetto tenendo presente che si tratta di servizi destinati potenzialmente ad una universalità di utenti e tenendo presente, altresì, che i destinatari delle prestazioni non rivestono la qualifica di parti contraenti, ma sono tutelati in quanto collettività e portatori di un interesse comune.

Considerato che la società ESA-Com S.p.A. ha le caratteristiche per essere affidataria diretta in House providing del servizio di manutenzione del verde pubblico cittadino, senza osservanza delle regole generali di concorrenza, in quanto:

- è una società a capitale interamente pubblica controllata al 100% da Enti Pubblici;
- il controllo analogo congiunto esercitato è da intendersi, secondo giurisprudenza nazionale e comunitaria, quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica, quale controllo dell'attività operativa, non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo ma anche con esame dei principali atti di gestione;
- l'attività economica è svolta a vantaggio dei soci, quali soggetti controllanti. In tal caso infatti si ricade nella tipica ipotesi dell'affidamento in House in cui i Comuni utilizzano le prestazioni della società per fini pubblici e per destinarle principalmente a suo vantaggio come se si trattasse di un servizio interno.

Il Comune, valutati gli interessi pubblici sottesi alla corretta gestione dei Servizi Pubblici Locali, intende esprimere la volontà di utilizzare la modalità dell'affidamento "in house" a favore di ESA-Com Spa, in quanto con la quota di partecipazione nella citata società è possibile:

- incrementare il grado di efficienza e razionalità organizzativa;
- razionalizzare i costi di gestione e realizzare economie di scala;
- aumentare la competitività, attraverso l'ampliamento e l'integrazione della gamma dei servizi;
- ottimizzare il processo produttivo e realizzare una sinergia operativa con gli altri servizi gestiti da ESA-Com S.p.A.;

L'affidamento col metodo in house providing, inoltre, risulta preferibile, sotto più profili, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- in primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione;
- l'attuale dotazione organica del personale interno dell'Ente, unitamente alle restrizioni delle assunzioni negli Enti Pubblici, non consente al momento di ipotizzare una gestione interna del servizio in oggetto;
- la società "in house", la quale per la natura di ente strumentale dell'Amministrazione partecipante, opera (non già per fini di lucro) per realizzare gli obiettivi di interesse pubblico della medesima Amministrazione;
- garantisce una maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività rispetto alle previsioni contrattuali, insite nel rapporto organico tipico dell'"in house providing";



# COMUNE DI BOVOLONE

Provincia di Verona  
Piazza Scipioni, 1 – 37051 Bovolone (VR)  
P.IVA 00659880231

Tel. centralino: 045 6995111

Sito istituzionale: [www.comune.bovolone.vr.it](http://www.comune.bovolone.vr.it)

E-mail: [info@comune.bovolone.vr.it](mailto:info@comune.bovolone.vr.it) | PEC: [protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it](mailto:protocollo@pec.comune.bovolone.vr.it)

---

## SETTORE LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

- i costi del servizio offerto da ESA-Com, in proporzione agli interventi previsti, sono inferiori a quelli correnti di mercato (mediamente del 68,67% con riferimento al prezzario Assoverde 2023/2024);
- si riducono in modo sostanziale i rischi di contenzioso tra le parti tipici degli affidamenti con il ricorso al mercato in caso di inadempienze contrattuali.
- si ritiene, infine, che vi sarà un'utilità per l'Amministrazione anche in termini di efficacia e di trasparenza nella gestione dei servizi.

Tutte queste considerazioni portano alla conclusione che sussistono le ragioni e le condizioni per procedere all'affidamento in house, ricorrendo alla professionalità e alle capacità organizzative di ESA-Com S.p.A. per il servizio sopra citato e le attività connesse per la sua durata.

Per tali motivi si attesta l'opportunità degli affidamenti in oggetto, visto il rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e la convenienza economica per l'Ente anche per quanto attiene la remuneratività del servizio e la sostenibilità dei costi.

Bovolone, lì 04.03.2024



IL Titolare di E.Q. del SETTORE n. 4  
LAVORI PUBBLICI E PATRIMONIO

**Arch. Giulia Rossato**

(Documento informatico firmato digitalmente ai sensi e con gli effetti del d.lgs n. 82/2005 (CAD) e s.m.i; e norme collegate; sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa)