



AFFIDAMENTO *IN HOUSE PROVIDING* DEL SERVIZIO DI GESTIONE PARCHEGGI A PAGAMENTO IN CITTÀ

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta.

(Redatta ai sensi degli artt. 14 comma 3 e 17 del D. L.vo 23 dicembre 2022, n. 201 -
“T.U.S.P.L.”)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	GESTIONE DELLE AREE DI SOSTA A PAGAMENTO IN AMBITO URBANO.
Ente affidante	COMUNE PADERNO DUGNANO (CITTA' METROPOLITANA DI MILANO)
Tipo di affidamento	CONTRATTO DI SERVIZIO
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETA' IN HOUSE
Durata del contratto	5 ANNI , CON DECORRENZA 01 AGOSTO 2026
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	La relazione riguarda un nuovo affidamento ai sensi del D. L.vo 23 dicembre 2022 , n. 201, art. 14 comma 3.
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Intero territorio comunale di Paderno Dugnano.

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott. Marco Baffa
Ente di riferimento	COMUNE PADERNO DUGNANO
Area/servizio	Settore Polizia Locale, Sicurezza e Viabilità
Telefono	02-91004.122
Email	marco.baffa@comune.paderno-dugnano.mi.it
Data di redazione	21 dicembre 2025

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

PREMESSA

La presente relazione, ai sensi dell'art. 14, comma 3, del D.lgs. 201/2022, attiene all'affidamento in *house providing*, a favore della società A.G.E.S S.r.l. del servizio di gestione delle aree di parcheggio a pagamento presenti in città, per conto del Comune di Paderno Dugnano.

Vale subito evidenziare che la titolarità del presente servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento è in capo ad A.G.E.S S.r.l. dal 2007 (Anno di formalizzazione contrattuale), avendone la stessa nel tempo strutturato i fattori produttivi e organizzativi funzionalizzando i meccanismi produttivi (il servizio di gestione della sosta ed il relativo controllo a mezzo proprio personale con qualifica di ausiliare della sosta, ex art. 12-bis del Codice della Strada) e quelli amministrativi-contabili (Gestione del servizio di riscossione dei proventi versati dagli utenti presso i parcometri o presso le casse di pagamento ed in base al sistema tariffario approvato dal Comune).

L'obiettivo della relazione è quello di assolvere ai diversi obblighi previsti dalla normativa recentemente modificata dal nuovo Testo Unico dei Servizi Pubblici Locali di cui al Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, avente ad oggetto il *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*, attuativo della delega contenuta nell'art. 8 della Legge 5 agosto 2022, n. 118.

In particolare, all'articolo 14, comma 3 del richiamato Decreto Legislativo, è prevista, in tema di scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'Ente affidante i cui contenuti si possono rintracciare in seno allo “schema tipo” elaborato dall'ANAC a cui si ispira la presente relazione.

In relazione al servizio in oggetto, trattandosi di affidamento *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, l'art. 14 viene parimenti integrato dall'art. 17 del D. Lgs n. 201/2022.

Infatti il D.L. 179/2012, all'art. 34, comma 20, prevedeva che *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*. Ora e per effetto dell'entrata in vigore del richiamato d. l.vo 23 dicembre 2022 , n. 201, tale norma è stata abrogata.

Conseguentemente e con riguardo agli obblighi derivanti dallo svolgimento di un servizio pubblico, può affermarsi che gli stessi si sostanziano nei requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico e la *ratio* degli stessi è sottesa e va ricercata nella necessità di assicurare l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale, siano prestati in modo ininterrotto (principio della continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (principio della universalità), indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (principio della parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio in oggetto.

L'analisi normativa procede quindi sulla base della nuova legislazione di riferimento ed in particolare come di seguito meglio specificato: all'art. 3 del richiamato d. l.vo 23 dicembre 2022, n. 201, rinveniamo i principi generali del servizio pubblico locale e più segnatamente al comma 1 del richiamato articolo, che specifica che *“I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità”*. Il seguente comma 2 prevede che *“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 gestione.”.

Parimenti nel successivo comma 4, si evidenzia che “...*Nell’organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell’utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.....*”.

Importante evidenziare che ai sensi dell’art. 10 del d. l.vo n. 201/2022, alla voce “*Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà*”, rinveniamo ai commi 1,3 e 4 che “*Gli enti locali e gli altri enti competenti assicurano la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge.....*” ed “*.....ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni.....*”. Inoltre “*.....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.....*” I successivi commi 4 e 5 evidenziano che “*.....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.....*”; “*....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.....*”.

In ordine ai criteri con cui deve avvenire la scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale, l’art. 14 del richiamato TUSPL al comma 1 specifica inequivocabilmente che: “*.....tenuto conto del principio di autonomia nell’organizzazione dei servizi e dei principi di cui all’articolo 3, l’ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell’interesse pubblico.....*” lo stesso debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore, o comunque ad un numero limitato di operatori, provvedono all’organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

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

267 del 2000.

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 ed agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l’ente locale e per gli utenti in relazione al servizio da garantire, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative da comparare attentamente, anche con riferimento ad 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 sopra, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche effettuate e di cui si dovrà dare conto in sede di

valutazione dandone 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 sovra-compensazioni.”

Ai sensi dell'art. 15 comma 1, recante le modalità di affidamento mediante procedura a evidenza pubblica si evince che *“Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore.”*

La presente relazione è quindi finalizzata a:

1. rendere note le motivazioni che portano al rinnovo di affidamento del servizio pubblico locale di gestione aree di sosta a pagamento all'aperto ed al chiuso e nell'ambito del territorio comunale, alla società *in house* del Comune di Paderno Dugnano A.GE.S. S.r.l.;
2. evidenziare come tale affidamento rispetti la specifica disciplina stabilita dal legislatore per la tipologia di servizio.

Giova evidenziare in questa sede che, come emerge dalla lettura coordinata delle norme sopra citate con quelle di cui al d. l.vo n. 36/2023 (nuovo codice degli appalti) e del successivo c.d. “decreto correttivo” che ha introdotto sostanziali modifiche al medesimo, il principio di auto-organizzazione amministrativa di cui all'articolo 7 del nuovo codice di recente introduzione, presenta una portata molto ampia e comporta che ogni ente disponga della massima autonomia nello stabilire le modalità e le attività di natura amministrativa attraverso cui addivenire e garantire l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi alla propria collettività.

Tra queste è indubbiamente ricompresa anche la formula dell'affidamento *in house providing* a società partecipate, che deve tuttavia avvenire nel rispetto del principio del risultato, così come disciplinato dall'art. 1 del nuovo codice, rappresentando 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, dei principi fondamentali delineati e ben lumeggiati all'art. 97 della nostra Costituzione in materia di Pubblica Amministrazione.

Sulla base della suddetta analisi, meglio argomentata nel preambolo della presente e nelle successive valutazioni e approfondimenti *infra* in narrativa, si ritiene che sussistano conseguentemente specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento alla società *in house* A.GE.S. S.r.l., che ha rivelato dal 2007 ad oggi, un'evidente capacità nella gestione complessiva delle aree di sosta a pagamento in città, registrando nel contempo importanti risultati, a fronte degli investimenti attuati, in rapporto agli introiti derivanti dall'utilizzo da parte degli utenti dei propri parcheggi, sulla base delle condizioni tariffarie in essere.

Per quanto riguarda il suddetto servizio di gestione dei parcheggi, istituito dal Comune di Paderno Dugnano ai sensi dell'art. 7 comma 1 – lett f) del d. l.vo n. 285/1992 e successive modifiche ed integrazioni, “Nuovo Codice della Strada”, si evidenzia che il medesimo si sostanzia quale servizio pubblico locale ed in quanto tale debba essere offerto con modalità che ne garantiscano accessibilità e fruibilità a tutti gli utenti ed a prezzi accessibili, anche per incentivare le politiche finalizzate alla sensibilizzazione degli automobilisti al rispetto delle regole del C.d.S., e più segnatamente nell'ottica di prevenzione del fenomeno della c.d. “sosta selvaggia” con le conseguenti ricadute in termini favorevoli sia per il miglioramento della sicurezza stradale, in particolare degli utenti deboli, che in termini di fluidità della circolazione dei flussi veicolari, con l'auspicabile progressiva riduzione dell'utilizzo dei mezzi privati ed in un'ottica di sensibilizzazione della cittadinanza ai valori della tutela ambientale e della mobilità sostenibile.

Tale politica di regolamentazione si inserisce altresì in un più ampio contesto di pianificazione della mobilità a livello comunale quale valido strumento di regolazione ed utilissimo ammortizzatore della sempre più presente e pressante domanda di posti auto in città da destinarsi alla sosta veicolare.

Gli obiettivi generali e gli indirizzi all'origine della decisione da parte della Amministrazione Comunale di procedere alla tariffazione della sosta su strada, con l'introduzione del regime delle aree di parcheggio a pagamento con regolamentazione a mezzo parcometro, possono essere così sintetizzati:

- potenziamento e miglioramento della qualità di fruizione delle aree destinate alla sosta da parte dei residenti ed una accessibilità generalmente più razionale da parte di tutta la cittadinanza, dovuta anche ad una più accurata organizzazione degli spazi di sosta che sarà oggetto di specifico studio da utilizzarsi poi per l'aggiornamento del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile cittadino (PUMS e PGU);
 - miglioramento della viabilità grazie alla riduzione del traffico e dei conseguenti rallentamenti ed intralci alla circolazione viabilistica derivanti dai veicoli i conducenti sono alla ricerca di aree di parcheggio libere o comunque non soggette a pagamento, con conseguente e derivante fenomeno della sosta vietata e selvaggia in particolare nelle aree meno presidiate o vigilate;
 - miglioramento della transitabilità delle strade da parte dei pedoni e degli utenti deboli in genere (Anziani, ciclisti, soggetti con difficoltà di deambulazione, etc.), salvaguardando gli spazi ad essi riservati e promuovendo sul territorio comunale attività mirate alla prevenzione ed al controllo sanzionatorio, ove necessario, comunque finalizzate a prevenire l'indebito utilizzo di aree e spazi non regolamentati, da destinarsi al parcheggio veicolare, con le derivanti ricadute in termini di disordine viabilistico.
- In tale ottica A.G.E.S. S.r.l. procederà dunque, in ragione del citato obiettivo individuato dall'Amministrazione Comunale, a gestire direttamente il servizio tramite propria struttura organizzativa amministrativa e di controllo.

A.1 NORMATIVA DI RIFERIMENTO ED AMBITO DI APPLICAZIONE.

Per servizi pubblici locali si intende generalmente il complesso delle prestazioni di interesse collettivo rimesse alla gestione degli enti locali e che possono essere erogati tanto dagli enti stessi, direttamente o *in house*, quanto da operatori privati (ossia i concessionari).

Il d. l.vo 23 dicembre 2022, n. 201 avente ad oggetto il *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*, parte dal presupposto che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano ad oggetto produzione di beni ed attività rivolte alla realizzazione di fini sociali, nonché a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Alla base di tali obiettivi vi è il rispetto dei principi di imparzialità e uguaglianza, in base ai quali nell'erogazione del servizio non va effettuata alcuna discriminazione per ragioni di sesso, razza, lingua ecc., di quello della continuità, secondo cui il servizio deve essere erogato in maniera regolare, evitando disservizi e inefficienze, quelli di efficienza ed efficacia, secondo cui chi eroga il servizio lo deve fare adottando le misure più idonee, in termini di efficienza ed efficacia, nei confronti dell'utenza. L'economicità, infine, rappresenta il pareggiamento dei costi con gli introiti del servizio e garantisce una gestione autosufficiente del servizio stesso.

La nozione di servizio pubblico locale, inoltre, ricalca il concetto europeo di servizio di interesse generale (SIG) a partire dal quale il nostro legislatore, con il d. l.vo 19 agosto 2016, n. 175 (T.U. in materia di società a partecipazione pubblica), ha introdotto la definizione di *«servizi di interesse generale»*, quali 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.

È importante ricordare che i servizi pubblici, sia nazionali che locali, devono essere erogati con modalità volte a promuovere il miglioramento della qualità ed assicurare la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi.

Anche gli enti locali gestori dei servizi pubblici devono dotarsi di standard di qualità e adottare le relative carte dei servizi, mediante le quali sono stabiliti i criteri di misurazione della qualità dei servizi e condizioni

di tutela degli utenti.

La vigente normativa distingue tra:

- a) servizi pubblici a rilevanza economica, ossia quelli in cui vi sono margini significativi di redditività (scopo di lucro) per il soggetto che eroga;
- b) servizi pubblici privi di rilevanza economica (senza scopo di lucro).

Il servizio di gestione delle aree di sosta, all'aperto ed al chiuso è inserito nel novero dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, gestibile attraverso le competenze organizzative anche di società di capitali con partecipazione totalitaria di capitale pubblico, alle quali può essere affidata direttamente tale attività a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale, provvedano ad esercitare sulla società, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

In tale fattispecie può ricomprendersi A.GE.S. S.r.l., società al 100% di proprietà del Comune di Paderno Dugnano, che gestisce con periodicità ultradecennale il servizio in oggetto.

È importante ricordare che i servizi pubblici, sia nazionali che locali, devono essere erogati con modalità volte a promuovere il miglioramento della qualità e assicurare la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi.

Anche gli enti locali gestori dei servizi pubblici devono dotarsi di standard di qualità e adottare le relative carte dei servizi, mediante le quali sono stabiliti, cioè, i criteri di misurazione della qualità dei servizi e condizioni di tutela degli utenti.

Il servizio di gestione delle aree di sosta, all'aperto ed al chiuso è inserito nel novero dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, gestibile attraverso le competenze organizzative anche di società di capitali con partecipazione totalitaria di capitale pubblico, alle quali può essere affidata direttamente tale attività a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. In tale fattispecie possiamo ricomprendere A.GE.S. S.r.l., società al 100% di proprietà del Comune di Paderno Dugnano, che gestisce con periodicità ultradecennale il servizio in oggetto.

Il contesto normativo di riferimento per quel che qui interessa è costituito:

- dalla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, dal Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), nonché dalla giurisprudenza europea e nazionale sull'*in house providing*;
- dal D.lgs-19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico delle società a partecipazione pubblica) e s.m.i.;
- dal D.lgs- 23 dicembre 2022, n. 201, avente ad oggetto *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”* di seguito *infra* indicato con l'acronimo di *“T.U.S.P.L.”*.

Al fine di inquadrare normativamente i servizi in parola, occorre, operare con la classica distinzione tra servizio pubblico locale ed attività resa a favore dei Comuni.

In tal senso la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 9 settembre 2011, n° 5068, sul criterio distintivo tra concessione di servizi ed attività resa ai Comuni ha evidenziato e cristallizzato i criteri per addivenire ad una netta distinzione tra le due ipotesi testé richiamate, statuendo che *“.....Le concessioni [di servizi], nel quadro del diritto comunitario, si distinguono [dalle attività] non per il titolo provvedimentale [...], né per il fatto che ci si trovi di fronte ad una vicenda di trasferimento di pubblici poteri o di ampliamento della sfera giuridica del privato, né per la loro natura autoritativa o provvedimentale rispetto alla natura contrattuale [...], ma per il fenomeno di traslazione dell'alea inerente a una certa attività in capo al soggetto privato....”*. La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea ha ribadito e precisato in modo conforme nel tempo nei plurimi propri pronunciamenti in materia, che si è in presenza di una concessione di servizi allorquando le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione [spesso con tariffa a carico degli utenti], mentre in caso di assenza di trasferimento al prestatore del rischio legato alla prestazione, l'operazione rappresenta [un'attività resa al Comune]”. Per quanto attiene alla rilevanza economica, si rammenta quanto espresso con la sentenza Consiglio di

Stato, Sez. V, 23 ottobre 2012, n.° 5409, secondo la quale: “.....La distinzione tra [servizi ed] attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione).....”.

In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini, a seconda della scelta dell'ente pubblico e con o senza copertura dei relativi costi.

Conseguentemente, la distinzione può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto 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 una organizzazione di 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 di impresa nella previsione dell'articolo 2082 c.c. e, per quanto di ragione, dell'articolo 2195 o, 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 alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore [...].....”

Considerata, inoltre, la definizione dei “Servizi a richiesta”, già oggetto di affidamento ad A.GE.S s.r.l. e, segnatamente le attività inerenti alla gestione del servizio di ristorazione scolastica, oggetto del contratto di servizio, ed *infra* meglio lumeggiate nella presente relazione, trattandosi di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, è da ritenersi, quindi, che i servizi svolti da A.GE.S s.r.l., assumano la natura giuridica di servizi pubblici non a rete, a rilevanza economica.

Conseguentemente troverà applicazione l'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022.

Si precisa che il richiamato D.lgs. n. 201/2022 ha abrogato, inoltre, assimilandone fondamentalmente i contenuti, l'art. 34, c. 20 del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, inserendoli nel vigente Testo Unico dei servizi pubblici locali (TUSPL).

In termini generali, appare evidente che con l'entrata in vigore della riforma dei “servizi pubblici locali”, la Pubblica Amministrazione nel suo complesso ed in particolare gli Enti Locali, sono ora chiamati immediatamente a confrontarsi con le nuove regole di affidamento, di valutazione, di selezione, di regolazione, e soprattutto di vigilanza e controllo delle forme di gestione a suo tempo scelte tra quelle consentite per legge, oltre che a rispettare un nuovo quadro ordinamentale per i nuovi affidamenti.

È doveroso, pertanto, illustrare i principali articoli che riguardano la materia dell'affidamento della gestione del servizio in oggetto ad A.GE.S s.r.l. e più segnatamente il TUSPL che all'art. 14 fornisce indicazioni sulla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale, all'articolo 17 da indicazioni sull'affidamento dei servizi a Società “*in house*”, ed infine all'articolo 19 fornisce indicazioni sulla durata dell'affidamento ed indennizzo, e da ultimo all'articolo 24 recante specifiche disposizioni ed indicazioni relativamente alla forma ed al contenuto vincolato del contratto di servizio.

A.2 ADEMPIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI NEI CONFRONTI DELLE PROPRIE SOCIETA' IN HOUSE

Le condizioni per l'affidamento diretto *in house* ad A.GE.S. S.r.l. sono sussistenti, poiché i requisiti richiesti dalla normativa nazionale ed europea sono essenzialmente riconducibili a:

- assenza nelle società controllate di partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
- oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata e comunque effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante ovvero da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;
- controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore.

Riguardo al requisito sub 1), il capitale di A.GE.S. S.r.l. è al 100% di proprietà del Comune di Paderno Dugnano.

Relativamente al requisito sub 2), A.GE.S. S.r.l. già da tempo svolge la totalità delle proprie attività in favore del Comune di Paderno Dugnano. La disciplina dei servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da apposito contratto di servizio con conseguenti piani di gestione.

Riguardo al requisito sub 3), A.GE.S. S.r.l. è società operante in regime di "*in house providing*" del Comune di Paderno Dugnano, ovvero sottoposta a controllo analogo da parte dello stesso, nel rispetto della normativa vigente, in quanto il Comune di Paderno Dugnano esercita sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative). Il 100% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Amministrazione e nella Società non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati.

L'oggetto sociale della società A.GE.S. S.r.l., evidenzia, come si è detto, che la gestione è esclusivamente focalizzata ad offrire servizi d'interesse generale dei quali è titolare l'ente pubblico locale proprietario (In questo il Comune di Paderno Dugnano), nonché la produzione di beni e servizi strumentali all'attività del medesimo ente locale.

Inoltre le attività esercitate sono svolte in modo sostanzialmente esclusivo in favore dell'ente locale, quale socio unico e, comunque, in modo strettamente strumentale al perseguimento degli interessi pubblici del medesimo, non essendo l'organismo costituito "per stare sul mercato", ma "per operare" quale strumento operativo di delegazione intraorganica dell'ente proprietario medesimo.

SEZIONE B

PRESENTAZIONE DELL'AZIENDA, CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

B.1 PRESENTAZIONE DELL'AZIENDA E CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

A.GE.S. s.r.l. è una società di capitali a responsabilità limitata, con Socio Unico il Comune di Paderno Dugnano con sede legale in questa via Oslavia, 21 presso la piazza del mercato di Dugnano.

Il Comune di Paderno Dugnano ha affidato ad A.GE.S. S.r.l. i seguenti servizi:

- Servizio farmaceutico (4 farmacie comunali)
- Servizio refezione scolastica
- Servizio soste a pagamento
- Servizio illuminazione votiva per i 4 cimiteri comunali

La società è gestita da un Amministratore Unico, a cui rispondono due quadri apicali, ognuno responsabile per la propria area di competenza e per il personale assegnato alla propria area di riferimento.

A.GE.S nasce originariamente come azienda municipalizzata delle farmacie comunali, trasformata in Azienda Speciale farmacie con delibera del Consiglio Comunale n. 56 del 30 giugno 1992, a seguito dell'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142. Successivamente il Consiglio comunale con deliberazione n. 17 del 12 marzo 1998, integrata e modificata con deliberazione n. 31 del 12 maggio 1998, ha formalmente adottato il nuovo statuto dell'Azienda Speciale Farmacie.

Nel 2001, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 106 del 18 dicembre 2001, è stata approvata la costituzione della società di servizi A.GE.S. S.p.A. a seguito della trasformazione dell'Azienda Speciale A.S.F..

Con successivo decreto sindacale n. 3 del 31 marzo 2015, veniva approvato il *Piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate*, in attuazione dell'art. 1 comma 612 della legge 31 dicembre 2014 n. 190 (c.d. Legge di stabilità 2015).

Il succitato piano, nel rispetto dei criteri generali cui doveva ispirarsi il processo di razionalizzazione ed in particolare quello di "contenere i costi di funzionamento, anche mediante la riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, ovvero riducendo le relative remunerazioni" prevedeva "la possibilità di trasformare l'A.GE.S. da Società per azioni - con un Consiglio di Amministrazione composto da 3 membri oltre 3 sindaci - in una società a responsabilità limitata con la figura di un amministratore unico e un solo revisore legale, con conseguente limitazione dei costi complessivi. Tale trasformazione è stata definitivamente approvata dal Consiglio Comunale nella seduta del 29 maggio 2017, con deliberazione n. 20 in pari data.

Oltre alle farmacie comunale, ad A.GE.S S.r.l. è stata conferita dal Comune di Paderno Dugnano la titolarità e la gestione del servizio di refezione scolastica (2007), dei parcheggi con sosta a pagamento (2007), infine dell'illuminazione votiva dei cimiteri cittadini (2018).

Con deliberazioni del Consiglio Comunale rispettivamente n.53 del 16 dicembre 2013 e n. 7 del 10 febbraio 2025 sono state approvate le relazioni di conformità ai sensi del comma 20 dell'art. 34 del d.l. n. 179/2012.

L'art. 4 dello Statuto dell'Azienda, approvato il 29 giugno 2017, prevede nell'oggetto sociale, oltre ai servizi già gestiti, anche la possibile di organizzare e gestire ulteriori servizi di carattere sociale, educativo, dello sport, della cultura e del tempo libero, nonché quelli relative alle materie correlate alle politiche ambientali.

Stante il riferimento contenuto nell'art. 14, comma 3, D. L.vo n. 201/2022, agli "*obblighi di servizio pubblico*", si rende necessario individuare il significato di tale termine ed i correlati obblighi ivi sottesi.

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

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

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali, laddove si parla di "servizio pubblico" *tout court* l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante l'affidamento ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

L'affidamento del servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento ha per oggetto i seguenti obblighi di servizio pubblico locale:

1. servizio di esazione della tariffa prevista per la sosta regolamentata tramite dispositivi fissi (parcometri), abbonamenti, tessere prepagate o altre forme di pagamento (Anche tramite applicativi informatici attualmente disponibili sul mercato) che verranno concordate;
2. manutenzione delle aree di sosta a pagamento in particolare attraverso la posa in opera e manutenzione ordinaria e straordinaria della segnaletica stradale orizzontale e verticale;
3. rifacimento a cadenza stagionale di segnaletica orizzontale, pannelli informativi, demarcazione e tracciamento delle aree di sosta gratuita destinate a velocipedi ovvero delle aree di sosta destinate ai ciclomotori, motoveicoli nonché degli stalli di sosta destinati a soggetti con ridotta capacità di deambulazione e titolari di specifico contrassegno rilasciato ai sensi dell'art. 188 del Codice della Strada;
4. posa e manutenzione dei parcometri in numero adeguato e sufficiente con sostituzione, ove necessario ed ampliamento delle attrezzature esistenti, con installazione di parcometri misuratori della sosta, conformi alle prescrizioni e caratteristiche di alla vigente normativa ministeriale in materia;
5. mantenimento e garanzia di un funzionale sistema di controllo della gestione e funzionamento dei parcometri per riscontro di guasti, danneggiamenti anche di natura dolosa, al fine dei necessari interventi manutentivi in tempi rapidi e ripristino della funzionalità dei medesimi, anche al fine di ridurre al minimo le eventuali perdite derivanti dal mancato introito dell'esazione delle tariffe di sosta;
6. garantire in modo continuativo la disponibilità di manodopera specializzata e dei relativi materiali di consumo e pezzi di ricambio necessari per il ripristino in tempi ristrettissimi delle apparecchiature correlate alla gestione del servizio in oggetto, in particolare dei parcometri di pagamento utilizzati dagli utenti; nonché assicurare per tutto il periodo di affidamento del servizio, lo svolgimento di una puntuale e precisa attività di controllo e raccolta incassi, comprensivo della c.d. "scassettatura" degli impianti utilizzati per il pagamento della sosta, conteggio, operazioni contabili e di rendicontazione degli incassi derivanti e rendicontazione dei medesimi sulla scorta degli estratti conto emessi dagli apparecchi stessi;
7. assicurare e comunicare ai competenti uffici comunali dell'Ente, la rendicontazione trimestrale degli incassi, la relativa rendicontazione in qualità agente contabile, la gestione del personale impiegato ed i relativi costi ed oneri derivanti; garantire gli acquisti di apparecchiature e del materiale, anche di consumo, necessario all'espletamento del servizio;
8. garantire permanentemente l'approvvigionamento, la predisposizione e la distribuzione del materiale costituente titolo abilitante per gli utenti e relativamente a formule di abbonamento per la sosta nelle aree di parcheggio oggetto dell'affidamento del servizio, nonché il rilascio, nei casi espressamente previsti e disciplinati, di permessi speciali e/o di abbonamenti agevolati per la sosta;
9. garantire la continua pulizia ed il necessario decoro delle aree di sosta, comprensive delle relative pertinenze, oggetto dell'affidamento del servizio;
10. garantire e mezzo proprio personale con qualifica di ausiliario della sosta ai sensi dell'articolo 12-bis del vigente Codice della Strada, il controllo ed il contrasto al fenomeno dell'evasione del pagamento dovuto nonché di accertamento delle violazioni in materia di sosta irregolare così come previsto dal medesimo C.d.S., con attività diretta di accertamento e contestazione dei relativi illeciti direttamente al trasgressore, ovvero all'obbligato in solido se presente, così come disciplinato dalla normativa vigente in materia.

11. La società, anche con la collaborazione del Corpo di Polizia Locale, dovrà assicurare e garantire il puntuale e periodico aggiornamento normativo dei propri ausiliari della sosta con specifici interventi formativi in materia;
12. osservare gli obblighi e garantire gli adempimenti derivanti dal rispetto della vigente normativa in materia di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro di cui al d.lgs- n. 81/2008 e s.m.i. nonché delle relative norme di riferimento per quanto applicabili ai propri dipendenti;
13. stipulazione di apposita polizza assicurativa a copertura della responsabilità civile verso terzi in relazione alla attività svolta a copertura dei rischi derivanti e correlati allo svolgimento della medesima.

In via generale, i contenuti dell'oggetto dell'affidamento corrispondono ai servizi ed attività descritti al paragrafo 3 della presente relazione.

Nel quadro normativo vigente, il servizio di gestione della refezione scolastica sarà gravato da specifici obblighi definiti unilateralmente dall'Ente pubblico titolare del servizio e imposti al gestore.

Gli obblighi di servizio imposti al gestore del servizio in oggetto corrispondono a quelli tipicamente previsti per l'affidamento di servizi pubblici, quali:

- **principio di uguaglianza**: l'attività dell'Azienda A.GE.S S.r.l. e l'erogazione dei servizi devono essere ispirate al principio di uguaglianza dei diritti dei cittadini. L'uguaglianza ed il trattamento vanno intesi come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare, l'Azienda è tenuta ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi alle esigenze degli utenti con disabilità agli utenti fragili, garantendo anche diete speciali in considerazione di obblighi discendenti dal credo religioso;
- **principio dell'imparzialità**: l'Azienda si comporta, nei confronti dei cittadini e degli utenti secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità;
- **principio della continuità**: l'Azienda garantisce di svolgere le proprie attività in modo regolare e senza interruzioni;
- **principio della partecipazione**: l'Azienda predispone piani di promozione e pubblicizzazione di contenuto informativo della propria attività, in modo da coinvolgere i cittadini e favorirne la collaborazione, in coerenza con il sistema di comunicazione del Comune di Paderno Dugnano;
- **principio della informazione**: l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso dell'Azienda speciale che lo riguardano. Il diritto di accesso è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla legge n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni. L'utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio;
- **principio di efficienza ed efficacia**: il servizio deve essere erogato in modo da garantire l'efficienza e l'efficacia anche tramite il massimo utilizzo degli strumenti informatici a disposizione della moderna tecnologia. Su questo il capitolato che regola i rapporti tra A.GE.S S.r.l. ed operatore economico prevedono specifici articoli che disciplinano tale modalità di organizzazione del rapporto anche comunicativo con gli utenti del servizio.

Ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs n. 201/2025, i servizi oggetto della presente relazione rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento nonché alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, motivo per cui la regolazione e la gestione dei suoi aspetti specifici 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.

In proposito, giova evidenziare in questa sede che, come emerge dalla lettura coordinata delle norme sopra citate con quelle di cui al D.lgs- n. 36/2023 (nuovo codice degli appalti) così come novellato dal c.d. "decreto correttivo", il **principio di auto-organizzazione amministrativa** di cui all'articolo 7 del nuovo codice 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, garantendo al contempo quel **principio del risultato**, disciplinato dall'art. 1 del nuovo Codice degli Appalti e del successivo "Decreto-correttivo", che rappresenta una delle novità più impattanti dello stesso e 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; principi di cui quello del risultato, secondo il legislatore, ne costituisce attuazione.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

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

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

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

Si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali ed a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato.

Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza.

Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora rubricato alla voce "Aiuti concessi dagli Stati" del TFUE).

Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale.

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

Si rende pertanto necessario intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, con le necessarie ed adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa, ove prevista) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe attrattivo per le motivazioni in premessa delineate.

L'Ente deve garantire la continuità del servizio alla cittadinanza tenuto conto che i servizi in esame sono da considerarsi ad ogni effetto servizi pubblici e la cui erogazione da parte del gestore deve avere carattere di regolarità, continuità e completezza.

Tutte queste azioni sono finalizzate a rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali. Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero sussistere elementi limitativi per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità, ovvero in parte, tutti gli obblighi derivanti e conseguenti al servizio universale in oggetto.

Inoltre, l'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa, ove prevista) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe attrattivo per gli operatori economici e garantire la continuità del servizio alla cittadinanza. I servizi in esame infatti sono da considerarsi ad ogni effetto servizi pubblici la cui erogazione da parte del gestore deve avere carattere di regolarità, continuità e completezza.

Per quanto riguarda gli obblighi specifici del gestore affidatario, si evidenzia che le tariffe relative al costo orario e/o giornaliero della sosta vengono determinate con apposita delibera della Giunta Comunale e non direttamente ed autonomamente dalla Società; lo stesso dicasi per il costo di abbonamento mensile ed annuale per la sosta presso il parcheggio in struttura coperta di via Pogliani, che viene determinato con le stesse modalità suindicate.

In tal modo il perimetro annuale dei ricavi del servizio viene determinato dall'Ente tenendo conto degli obiettivi di mobilità urbana, servizio da erogarsi all'utenza e sostenibilità dei costi sostenuti dal gestore per investimenti e manutenzione degli stalli.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Il nuovo affidamento del servizio in questione, da operare conformemente ai principi desumibili dall'ordinamento comunitario e comunque nel rispetto di quanto previsto dall'art. 17 del d. l.vo 23 dicembre 2022 n. 201, deve essere operato previa scelta della forma di organizzazione dello stesso.

Nello specifico, l'ente con l'attuale organizzazione e personale in servizio, non è in grado di garantire tali prestazioni in amministrazione diretta e pertanto deve avvalersi di un soggetto autonomo rispetto alla propria organizzazione che subentri al Comune in tutti i diritti ed obblighi inerenti la gestione dei servizi di cui trattasi, e che provveda a tutte le spese correnti e di investimento necessarie per gli obiettivi di gestione pubblica del servizio, e che saranno a carico della società partecipata.

Il Comune di Paderno Dugnano pertanto intende utilizzare il modello "*in house providing*", ricorrendo alla propria Società, interamente partecipata al 100%, al fine di procedere con l'affidamento del servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento insistenti sulla pubblica via ed al chiuso nelle apposite strutture presenti nel territorio comunale.

La definizione del modello *in house* è riferita all'individuazione, quale soggetto gestore, al quale affidare direttamente la gestione del servizio, della società "AZIENDA GESTIONE SERVIZI PADERNO DUGNANO" Società a responsabilità limitata (A.GE.S. S.r.l.) al 100% partecipata dal Comune di Paderno Dugnano, già titolare di affidamenti diretti *in house* con riferimento ai servizi refezione, parcheggi con sosta a pagamento, gestione dell'illuminazione votiva e farmacie comunali.

La società rispetta i requisiti necessari per l'affidamento *in house* di cui all'art. 16 del D.lgs- n. 175/2016.

In particolare, la società:

1. è a totale partecipazione pubblica;
2. è soggetta a controllo analogo;
3. svolge il 100% della propria attività nell'ambito dei compiti ad essa affidati.

Al fine di garantire il rispetto di tali requisiti, A.GE.S. S.r.l. ha provveduto ad adeguare il proprio Statuto con Assemblea Straordinaria svoltasi il 29/06/2017. Si rileva che, data la particolarità del servizio pubblico in affidamento, l'esternalizzazione del servizio di cui all'oggetto, costituisce l'unica modalità percorribile per la gestione del servizio e per il raggiungimento di tutti gli obiettivi di miglioramento che l'Amministrazione Comunale ha definito fin dall'approvazione della documentazione riguardante il bando per il finanziamento inerente il Distretto del Commercio.

Partendo dalle esperienze positive dei servizi già gestiti, l'Amministrazione Comunale ha valutato che la forma più idonea per garantire nel rispetto anche del Decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36, è quella dell'affidamento del servizio alla società *in house* che ha dato prova di grande capacità di gestione nel recente passato. Il rinnovo dell'affidamento del servizio in questione è stato individuato come una soluzione organizzativa adeguata a garantire la continuità di qualità ed efficienza del servizio e l'economicità dello stesso.

In sintesi, il modello organizzativo prescelto risponde ai criteri di:

Universalità: il servizio viene garantito con accesso libero per tutti gli utenti, tramite utilizzo degli appositi parcometri accessibili con pagamento contanti, carte elettroniche, telepass ovvero specifica *app* dedicata;

Continuità: non sarà prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto, con esclusione di quanto eventualmente previsto dai calendari scolastici.

Qualità: l'erogazione del servizio viene effettuata nel pieno rispetto delle normative nazionali ed europee in materia, comprese le indicazioni specifiche di ATS in materia.

Accessibilità e fruibilità negli stalli individuati dall'Ente come adeguati alla somministrazione dello stesso.

Monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dell'Ente svolgono un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificando il rispetto degli obblighi contrattuali.

Trasparenza e informazione completa: è previsto un contratto di servizio in cui sono specificati tutti i

servizi in modo puntuale; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente.

Di seguito si evidenziano le specifiche motivazioni che portano a considerare il rinnovo dell'affidamento del servizio alla partecipata *in house* Ages S.r.l. come la miglior soluzione per l'ente, partendo da alcuni numeri di sintesi:

- utenti medi annuali (nr di tagliandi): 160.000 ticket
- utenti con abbonamento: circa 50%
- morosità: inesistente;
- coordinamento amministrativo: giornaliero e costante
- interventi di manutenzione: giornaliero e costante
- interventi di prelievo contanti (c.d. scassettamento): con cadenza bisettimanale
- personale dedicato: nr 1 ausiliario della sosta (ex art. 12-bis C.d.S.)

- **Professionalità degli amministrativi:** la capacità del personale di A.GE.S. S.r.l. in tema di gestione dell'amministrazione e contabilità del servizio è conseguente degli anni pregressi. Il lavoro amministrativo comprende anche la parte, piuttosto invasiva, di gestione della manutenzione ordinaria del servizio e soprattutto degli interventi straordinari che si generano da errori degli utenti (pagamento doppio o mancato in cassa automatica, uscita irregolare dal parcheggio con sbarra di sosta, ecc.) o da eventuali inceppamenti delle macchine o del software di gestione.

- **Conoscenza dei tool gestionali:** vengono utilizzati due operatori tecnici, PARKITT e FLOWBIRD, per la gestione delle colonnine parcometro, delle casse automatiche e della sbarra abilitata Telepass. Gli operatori di A.GE.S. S.r.l. hanno maturato conoscenze particolari su tali adattamenti.

- **Capacità di front end:** da molti anni, il personale dedicato al servizio in A.GE.S. S.r.l., ha maturato le necessarie competenze relazionali oltre che tecniche per gestire al meglio e senza significative percentuali di insoddisfazione una utenza che è sempre di più differenziata in termini di esigenze, modalità di pagamento e qualità ed con una sempre maggiore richiesta di efficienza del servizio.

- **Criticità nel gestire una eventuale retrocessione del servizio all'Ente:**
di seguito si evidenziano le criticità di una eventuale retrocessione dell'affidamento del servizio direttamente in capo all'Ente:
 - ✓ Necessità di destinare n. 1 risorsa amministrativa/dedicata alla manutenzione in modo continuativo al servizio.
 - ✓ Tempistica necessaria per garantire adeguata formazione tecnica e di tipo software al personale designato.
 - ✓ Tempistica necessaria per garantire training adeguato per la gestione degli operatori tecnici Flowbird, Stralli e Parkit, soprattutto per le varie casistiche di gestione emergenze;
 - ✓ Importazione dei dati amministrativi storici attualmente presenti sui server di A.GE.S. S.r.l. presso il nuovo gestionale dell'Ente.

- Attivazione di una procedura di soppressione di funzione per giustificato motivo per n. 1 dipendente *full time equivalent* presso A.GE.S. S.r.l. (dipendente della medesima società con qualifica di ausiliario della sosta ex art. 12-bis C.d.S.)

SEZIONE C1

DISCIPLINA VIABILISTICA DELLE AREE DI SOSTA APERTE ED AL COPERTO IN CITTÀ, CON SISTEMA A PAGAMENTO.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 256 del 5/12/02 ad oggetto: “Individuazione e delimitazione di zone di particolare rilevanza urbanistica; individuazione delle aree di sosta a rotazione e di parcheggi di corona (art. 7 D.Lgs. 30/04/1992 n. 285)” è stata istituita quale *zona di rilevanza urbanistica (ZPRU)* il cosiddetto “quadrilatero” dei quartieri di Paderno e Dugnano che comprende le vie Rotondi, Edera, IV Novembre, Roma (IV Novembre/Gramsci), Gramsci (vie Roma/Matteotti), Grandi, Buozzi, Madonna (via Buozzi/piazza Uboldi) e le piazze G. Rotondi, Oslavia, Meridiana e Don Caprotti, ed individuato lungo le stesse le aree di sosta a pagamento non custodito, aggiornandone successivamente la regolamentazione con le deliberazioni di G.C. n. 31 del 05/02/04 e n. 239 del 30/11/06,

Dato atto che la puntuale disciplina di ogni specifica viabilità è stata introdotta con le ordinanze nn. 50-51-52-53-54-55-56-57-58-59-60-61-62-64 del 24/03/2003, in base a cui le di sosta a pagamento sono regolamentate nei giorni lavorativi dalle ore 8.30 alle ore 13.00 e dalle ore 14.30 alle ore 19.00 con tariffa oraria frazionabile, restando pertanto escluse dal pagamento solamente le domeniche ed i giorni festivi.

Le ordinanze sopra richiamate sono state oggetto di rettifica con unico provvedimento dirigenziale e formalizzate con ordinanza viabilistica n. 10 del 31 gennaio 2012, tuttora vigente. Parimenti le tariffe applicate alle zone di parcheggio a pagamento in città sono recepite e deliberate annualmente con apposita deliberazione della Giunta Comunale e oggetto di indicizzazione conformemente ai parametri ISTAT, recepiti in sede di aggiornamento del piano tariffario della sosta.

Le aree e soste a pagamento attive nell’ambito del territorio comunale sono rappresentate negli allegati planimetrici 1 e 2, con esatta individuazione degli stalli di sosta insistenti ed oggetto del servizio di gestione in narrativa della presente relazione.

**UBICAZIONE DELLE AREE DI SOSTA A PAGAMENTO IN CITTA' ED ANALISI DEGLI INTROITI RELATIVI
ALL' ANNO 2024.**

UBICAZIONE	IDENTIFICATIVO PARCHEGGIO	INTROITI TOTALI ANNO 2024
ZONA MUNICIPIO	07	€ 6.998,73
ZONA MUNICIPIO	16	€ 3.073,43
VIA ROTONDI	17	€ 6.738,99
VIA ROTONDI	04	€ 6.393,48
VIA ROTONDI	08	€ 6.465,57
VIA ROTONDI	09	€ 2.534,11
VIA EDERA	10	€ 2.407,37
VIA IV NOVEMBRE	03	€ 5.635,80
VIA ROMA	13	€ 4.449,24
VIA ROMA	01	€ 6.799,70
VIA ROMA	14	€ 1.884,58
VIA ROMA	15	€ 2.802,94
P.ZZA MERIDIANA	02	€ 6.344,60
VIA GRAMSCI	12	€ 6.999,90
VIA BUOZZI	06	€ 12.090,05
VIA BUOZZI	05	€ 3.644,16
VIA BUOZZI	11	€ 2.034,14
AUTORIMESSA	51	€ 2.011,10

SEZIONE D

Esito della verifica ai sensi di quanto disposto all'art. 14 comma 3 del Decreto Legislativo 23.12.2022 n. 201.

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che la società A.GE.S. S.r.l., nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica (100% *in house*), si configura quale società in linea con i principi dettati dalla vigente legislazione nazionale e dell'UE, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di *governance* che essa presenta.

L'equilibrio economico della gestione: A.GE.S. S.r.l. è in grado di attivare le “leve” per il conseguimento di tale obiettivo, possedendo il *know how* e le professionalità idonee al proprio interno, in termini di:

- a) integrazione multidisciplinare dei contributi offerti dalle diverse professionalità coinvolte nell'organizzazione dei servizi e conseguente sviluppo di approcci multidimensionali;
- b) sviluppo di strategie finalizzate alla costante ricerca della qualità dei servizi, da coniugarsi con l'equilibrio economico e la sostenibilità;
- c) sviluppo di tecniche manageriali per l'analisi dei costi e l'ottimizzazione della spesa, tra le quali spiccano l'attitudine al lavoro per obiettivi e progetti, nonché l'utilizzo delle tecniche di gestione dei budget;
- d) sviluppo di tecniche e di pratiche correlate alla definizione e al controllo della qualità dei servizi, attraverso il ruolo del “coordinatore del servizio”;
- e) promozione e realizzazione di modalità innovative e sperimentali di gestione dei servizi orientate congiuntamente all'incremento della capacità di risposta ai bisogni/qualità dei servizi e alla sostenibilità economica per il Comune;

Il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, la flessibilità rispetto agli inevitabili adattamenti dovuti a fattori esterni (quali mutamenti della normativa, adeguamenti tecnologici), sono alcuni elementi caratteristici della gestione di un processo attraverso un'Azienda pubblica che, come A.GE.S. S.r.l., è strumentale per il conseguimento di interessi pubblici.

Si rende altresì necessaria una analisi relativamente ai principi dell'etica pubblica correlati all'affidamento del servizio in narrativa. L'adesione ai valori dell'etica pubblica ha giocato un ruolo decisivo nel percorso societario nel tempo, sotto molti aspetti, primo fra tutti quello di un trattamento equo dei lavoratori.

A.GE.S. S.r.l. da sempre riconosce il giusto compenso ai lavoratori, scegliendo l'adozione del CCNL di settore, garantendo stabilità contrattuale, livelli adeguati di retribuzione e sicurezza che producono due effetti positivi: in primo luogo, aumentano la capacità dell'Azienda di attrarre i prospekti professionali più interessanti (soprattutto per i servizi c.d. “core” dell'Azienda) e, inoltre, consentono a lavoratrici e lavoratori di investire le proprie energie professionali in un contesto aziendale che rappresenta un riferimento di qualità professionale e garantisce stabilità occupazionale a lungo termine, generando così le migliori condizioni per fornire servizi di alta qualità al Comune di Paderno Dugnano ed ai cittadini, secondo un circolo virtuoso nel quale la spesa pubblica porta a un risultato razionale e qualificato.

Per la gestione del servizio indicato, il modulo delle società di capitali a totale partecipazione pubblica risulta quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell'Amministrazione sotto il profilo operativo in ragione della pregressa e soddisfacente attività svolta fino ad oggi.

Nel caso di specie i requisiti richiesti per l'affidamento *in house* risultano soddisfatti e pertanto il Comune di Paderno Dugnano si ritiene possa, in base alla normativa vigente e per tutte le motivazioni di cui sopra, procedere conseguentemente al rinnovo della gestione del predetto servizio alla medesima società.

In particolare, l'analisi evidenzia che le sinergie di pregressa esperienza e capacità del personale dedicato (amministrativo ed ausiliario della sosta) della società *in house* rende per il Comune altamente valida la conferma di affidamento del servizio che valorizza anche le professionalità della società create negli scorsi anni. Per quanto riguarda il regime delle tariffe utenti, la competenza è attribuita alla Giunta Comunale ai sensi del D.lgs- 267/2000 – Testo Unico degli EE.LL. , mentre A.GE.S. S.r.l. affiderà la gestione tecnica del servizio alle società di manutenzione suindicate o alternative, a rotazione, in conformità a quanto previsto dalle Linee

Guida ANAC in materia di affidamento diretto nonché al vigente Codice dei Contratti, così come recentemente modificato con il c.d. “Decreto Correttivo”.

Di seguito nella riportata tabella si evidenzia l’analisi finanziaria complessiva della gestione delle aree di sosta a pagamento gestite da A.GE.S S.r.l. in città, **relativamente all’anno 2024**.

VOCE	AREE DI PARCHEGGIO	TOTALE AZIENDA
Ricavi	€ 304.352	€ 7.376.638
Costi	€ 180.095	€ 7.326.637
Utile	€ 125.310	€ 28.319

Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 50 del 27/10/2025, è stata approvata la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche al 31/12/2024, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 175/2016 e la ricognizione dei servizi pubblici a rilevanza economica con affidamenti *in house* ai sensi dell'art. 30 d.lgs. n. 201/2022.

Per quanto concerne specificatamente A.GE.S. S.r.l. emerge che **“I criteri proposti dagli artt. 4 e 20 del d.lgs. 175/2016 vengono completamente rispettati per tale società come di seguito evidenziato. Trattasi di società in house che produce un servizio di interesse generale (art.4, comma 2, lettera a) strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’Ente (art. 4, comma 1)”**.

Sempre dalla relazione emerge inoltre che:

- ✓ il numero degli amministratori della società non è superiore a quello dei dipendenti (art.20, comma 2, lettera b);
- ✓ la società nel triennio precedente ha conseguito un fatturato medio superiore a € 1.000.000,00 (art. 20, comma 2, lettera d) con un fatturato medio nel triennio 2022/2024 pari a € 7.186.076;
- ✓ la società ha sempre avuto risultati positivi e comunque non rientra tra le società di cui all’art. 20, comma 2, lettera e);

E’ utile osservare che:

- ✓ la società non svolge attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate dall’Ente (art. 20, comma 2, lettera c);
- ✓ la società ha realizzato un percorso di contenimento dei costi di funzionamento a partire dalla trasformazione della forma societaria originaria di società per azioni a quella attuale di società a responsabilità limitata, modifica non solo formale ma anche sostanziale con la conseguente riduzione del numero degli amministratori e dei revisori (da 3 a 1), determinando anche un risparmio significativo e contenimento dei relativi oneri derivanti dalle cariche;
- ✓ la società essendo l’unica al 100% di proprietà comunale non rientra nelle fattispecie di cui alle previsioni delineate dall’art. 20, comma 2, lettera g) del TUSPL.

A.GE.S. S.r.l., come *infra* già evidenziato, è sottoposta a controllo analogo ai sensi dell’art. 16 c.1 del d.lgs. 175/2016. Dai controlli annuali e dall’esame dei *report* di esercizio forniti dalla società si evidenzia che la gestione caratteristica è in equilibrio positivo e che l’azienda non registra problemi di liquidità nel corso della gestione 2024; parimenti gli indicatori del rischio aziendale non presentano criticità al 31/12/2024.

Infine da riscontri con altre realtà del territorio si evidenzia una gestione oculata che nel tempo ha trovato conferma nel miglioramento dei conti e che non ha mai rilevato negli ultimi 20 anni nessuna perdita di esercizio. Quindi l’attuale modalità di gestione dei servizi rappresenta per l’ente una convenienza sia dal punto di vista economico che dal punto di vista organizzativo, presentando parimenti l’azienda una struttura snella ed efficiente.

Questo è evidente già nella struttura di vertice che nel corso del 2018, come già detto, si è ridotta da 3 a 1 soggetto apicale. Infine è possibile rilevare come l'utenza sia soddisfatta dal punto di vista della qualità dei servizi erogati, come attestano le attività di rilevazione della *customer satisfaction* e di monitoraggio, meglio indicate *infra* nel presente documento.

Non ultimo in ordine altresì al **principio della c.d. "compensazione"** si precisa che la remunerazione prevista dal contratto di servizio è tale da coprire i costi complessivi diretti ed indiretti inerenti al ciclo di gestione integrata dei servizi oggetto dell'affidamento.

In merito all'individuazione dei requisiti necessari affinché A.GE.S. S.r.l. possa essere legittima assegnataria dell'affidamento diretto concernente la gestione del servizio in oggetto, si rileva che la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, nonché i pronunciamenti dei giudici nazionali, ha individuato i caratteri definitivi che consentono di distinguere le società *in house* ed in particolare la distinzione attuata rispettivamente dall'articolo 12 della Direttiva 2014 / 24 / UE e, da ultimo dall'articolo 16 del D.lgs. n. 175 / 2016.

Il primo carattere essenziale presuppone che gli enti pubblici soci esercitino sulla società un controllo analogo congiunto, ovvero analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi. Il secondo richiede che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano. Anche relativamente alla sussistenza del c.d. "controllo analogo" lo stesso è ricollegabile ad una partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione (pure minoritaria) di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione affidante il servizio, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi. In tal senso costante l'orientamento giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che ha puntualmente precisato nei diversi propri pronunciamenti, che non è sufficiente che i soci pubblici detengano la totalità delle azioni del soggetto su cui lo esercitano, ma è necessario che essi siano dotati di poteri decisionali (direttivi, ispettivi e di nomina) idonei a determinare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società. Parimenti sulla medesima tematica del controllo analogo, nel rispetto del diritto societario, ha avuto modo di interessarsi anche ANAC che, nelle proprie Linee guida, ha fornito puntuali indicazioni sui parametri delle attività di riferimento;

- ✓ controllo sugli atti e provvedimenti societari a carattere strategico e programmatici pluriennali (statuti, approvazione piano industriale, piano di sviluppo, relazione programmatica pluriennale, atti di amministrazione straordinaria);
- ✓ controllo sugli atti e provvedimenti societari di pianificazione (relazione programmatica annuale, piano degli investimenti e disinvestimenti, piano occupazionale, budget economico e finanziario, programma degli acquisti e dei lavori), di bilancio e sui regolamenti di gestione;
- ✓ controllo orientato ad indirizzare l'attività della società *in house* verso il perseguimento dell'interesse pubblico attraverso una gestione efficiente, efficace ed economica e garantendo il socio sull'economicità e qualità del servizio offerto;
- ✓ controllo sulla gestione e sui risultati intermedi orientati alla verifica dello stato di attuazione degli obiettivi, con individuazione delle azioni correttive in caso di scostamento o squilibrio finanziario;
- ✓ esercizio di poteri autorizzativi e di indirizzo attraverso l'emanazione da parte del socio di specifiche direttive generali sul funzionamento amministrativo delle società;
- ✓ esercizio di poteri ispettivi che comportano una diretta attività di vigilanza e controllo presso la sede e/o nei confronti dell'organo amministrativo della società *in house*.

Nel caso in cui venga fatto ricorso ad un'entità posseduta da più autorità pubbliche, il "controllo analogo" può essere esercitato in forma congiunta da tali autorità, senza che sia indispensabile che detto controllo venga esercitato individualmente da ciascuna di esse.

Ciò implica che, se una amministrazione è socia di minoranza di una società a capitale interamente pubblico al quale viene affidata la gestione di un servizio, il fatto che la medesima società eserciti lo stesso servizio anche per gli altri Enti soci non esclude la sussistenza del controllo analogo.

Secondo la Corte di Giustizia Europea quindi, il controllo analogo può essere esercitato sia individualmente

(dall'Amministrazione socio unico) sia congiuntamente (Da tutte le amministrazioni che partecipano al capitale sociale della società *in house*, ivi inclusa l'autorità socia di minoranza). Sul punto, la richiamata giurisprudenza europea ha precisato che la condizione del controllo analogo è soddisfatta se ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale che agli organi direttivi dell'entità suddetta (sentenza del 29 novembre 2012, C-183/11). In definitiva, per quanto sopra esposto AGES è nelle condizioni di legittimare pienamente gli affidamenti diretti in quanto:

1. L'Azienda è interamente in mano pubblica;
2. Sono garantite le regole e gli strumenti per il controllo analogo;
3. l'attività dell'Azienda è rivolta al Comune socio;
4. I servizi erogati riguardano servizi pubblici a rilevanza economica.

Tali elementi, in sostanza, permettono di coniugare le esigenze di efficienza, efficacia, economicità e competitività dei servizi erogati con l'interesse pubblico ad esercitare un controllo stringente sull'organizzazione degli stessi mezzi di produzione dei servizi. Infatti, tramite il ricorso al controllo analogo, l'Ente locale si assicura un controllo sul soggetto erogatore non differente da quello esercitato nei confronti dei propri servizi.

Ciò consente, in primo luogo, un'influenza diretta sull'organizzazione del servizio e sulla stessa struttura che lo eroga, permettendo all'Ente Locale di modulare discrezionalmente l'atteggiarsi del servizio stesso in funzione delle esigenze, tempo per tempo esistenti, della collettività locale.

Tale risultato non sarebbe conseguibile mediante l'affidamento di una concessione a terzi, visto che si tratterebbe pur sempre di un rapporto contrattuale tra figure distinte, che implica una maggiore rigidità nei rapporti.

In base alle considerazioni svolte il modello dell'affidamento *in house* ad AGES S.r.l. appare il più adeguato, per le motivazioni sopra esposte.

In tema di illustrazione dei fattori positivi, inerenti al modello di gestione relativo all'affidamento diretto ad A.GE.S S.r.l., occorre evidenziare che in tal caso la gestione non è dettata solo da logiche di profitto, ma da una "*vision*" che pone come obiettivo dell'agire la piena efficienza del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e del margine di utile. Ciò, grazie, anche all'esercizio del controllo analogo, e delle prerogative previste dal D.lgs. 175/2016, e quindi dall'art. 12, della direttiva 2014/24/UE.

L'acquisizione, inoltre, del *know how* professionale e tecnico all'interno dell'ente locale socio per il tramite di una sua Azienda rappresenta un contributo alla valorizzazione del territorio, tale da favorire il conseguimento della migliore qualità del servizio a favore della cittadinanza locale.

Contenendo i costi sostenuti dal gestore è possibile arginare eventuali incrementi del corrispettivo richiesto per la gestione del servizio in esame. Sotto questo profilo il gestore è chiamato a ridurre progressivamente i costi a basso valore aggiunto, recuperando il più possibile efficienze nell'impiego dei vari fattori produttivi, nell'ottica e con la finalità prioritaria di perseguire l'ottimizzazione valoriale del rapporto "economicità/qualità", ove per costi a basso valore aggiunto si deve fare riferimento all'insieme dei costi ininfluenti sul fattore "qualità" ovvero sul fattore "economicità", nell'ipotesi che gli stessi non concorrano a generare efficienza ed efficacia.

Anche relativamente agli obiettivi ed al monitoraggio dei medesimi, si fa riferimento all'art. 19, c. 5, del d.lgs. n. 175/2016 che prevede che le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera.

Il Comune di Paderno Dugnano, nello specifico, assegna gli obiettivi ad A.GE.S. S.r.l. annualmente all'interno del Documento Unico di Programmazione e li verifica in sede di stato di attuazione dei programmi, con cadenza periodica, dandone altresì atto delle relative risultanze nella relazione che viene allegata al documento del rendiconto, redatta ai sensi dell'art. 151 del D.Lgs n. 267/2000 e s.m.i.

Parimenti e con specifico riferimento alla durata del contratto di servizio in esame si preannuncia che lo stesso avrà una **durata di anni cinque**.

In relazione alle previsioni dell'art. 19 del T.U.S.P.L. si ritiene opportuno e funzionale calibrare la durata del contratto di servizio a obiettivi di lungo termine in ordine al servizio di gestione dei parcheggi a pagamento, in relazione altresì alla copertura dei costi relativi al piano di ricambio e manutenzione delle attrezzature e impianti necessari per lo svolgimento dell'attività, nonché allo sviluppo dei servizi e ad un progressivo efficientamento tecnologico delle dotazioni strumentali.

Gli obiettivi e le verifiche rientrano nel perimetro di quanto previsto dall'art. 28 del D.lgs. n. 201/2022, fatte salve le competenze delle Autorità di regolazione e le discipline di Settore, gli Enti Locali e gli altri Enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione, effettuata sulla base di un Programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.

La vigilanza può essere definita come una verifica continua e costante nel tempo degli andamenti gestionali della società affidataria, ossia, della capacità di perseguire nel tempo le linee di indirizzo e gli obiettivi strategici definiti dall'ente pubblico affidante.

In ordine agli elementi essenziali del sistema di monitoraggio adottato dal Comune come esposti all'interno del rispettivo contratto di servizio, si evidenzia che le parti, ossia, il Comune e A.G.E.S. S.r.l., mediante il contratto di servizio hanno concordato l'attivazione di un sistema di valutazione, monitoraggio e controllo delle prestazioni rese, tale da consentire la verifica del rispetto degli obiettivi contrattuali e, l'analisi di eventuali problematiche inerenti all'interpretazione e l'esecuzione del relativo contratto.

Resta ferma la facoltà da parte degli uffici competenti dell'Amministrazione Comunale di effettuare ulteriori controlli, anche mirati su specifiche tematiche, in qualsiasi momento, e secondo le modalità ritenute opportune, per verificare la conformità della gestione del servizio alle prescrizioni di legge e alle condizioni contrattuali.

Inoltre ed allo scopo di strutturare l'attività di monitoraggio e controllo, il contratto di servizio, inerente alla gestione dei servizi in esame, stabilisce una serie di indicatori quali-quantitativi, previsti in uno specifico processo del Sistema di Gestione della Qualità del Comune di Paderno Dugnano.

I compiti di controllo sulla funzionalità del contratto di servizio e sui risultati conseguiti a fronte degli obiettivi negoziati, sono assicurati mediante l'attività svolta dal Servizio Corpo di Polizia Locale e dall'Ufficio Viabilità e Trasporti, individuato con dispositivo organizzativo dello scrivente Direttore del Settore Polizia Locale, sicurezza e viabilità, nonché per quanto di competenza, dai vari settori comunali interessati.

CONCLUSIONI

Attraverso l'affidamento del servizio parcheggi del Comune di Paderno Dugnano alla Soc. A.G.E.S. Srl attraverso la modalità dell'*in house-providing*, l'Amministrazione si prefigge di conseguire una gestione che sappia coniugare i criteri di efficienza ed economicità con la flessibilità operativa necessaria a coordinare i più ampi poteri di indirizzo dell'ente in termini di mobilità urbana con gli eventuali interventi di adeguamento delle modalità di organizzazione delle attività necessarie.

In tal senso, la soluzione dell'*in house-providing*, che consente al Comune di poter esercitare un controllo diretto e concomitante sulla gestione, è quella che si rende preferibile in un settore delicato e strategico per il Comune di Paderno Dugnano, come quello della mobilità sostenibile in ambito urbano.

Sulla base dei suddetti presupposti, dal punto di vista dei riflessi di finanza pubblica, le aspettative dell'ente riguardano la capacità della gestione di rispettare i risultati economici prefissati.

Per quanto riguarda la qualità del servizio, gli strumenti di regolazione del rapporto di affidamento hanno tenuto conto degli indicatori introdotti con Decreto direttoriale 31 agosto 2023 del Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* ad oggetto le "Linee guida e gli indici di qualità per la regolamentazione dei servizi pubblici locali non a rete"; conseguentemente le aspettative dell'Ente vertono essenzialmente sulla capacità del gestore di rispettare

gli impegni afferenti la qualità contrattuale, la qualità tecnica e la qualità connessa agli obblighi di servizio pubblico previsti dalle disposizioni contrattuali.

Con riferimento alle condizioni tariffarie applicate all'utenza, le stesse dipendono dagli indirizzi e dagli orientamenti dell'ente; l'attuale piano economico finanziario è modulato sulle condizioni definite dal Comune con apposita deliberazione della Giunta Comunale, che va a fissare il piano tariffario della sosta nelle aree interessate dall'affidamento, con il periodico aggiornamento ed adeguamento delle tariffe secondo i vigenti parametri di indicizzazione ISTAT di riferimento per il periodo considerato.

Ad ogni buon fine i meccanismi di regolazione dei rapporti economici tra il Comune di Paderno Dugnano e la Società A.GE.S. S.r.l. presentano un livello di flessibilità tale da preservare l'equilibrio economico del gestore e le condizioni di convenienza e congruità per l'Ente.

A partire dagli obiettivi e dai dati meglio rappresentati nella odierna relazione, l'Amministrazione Comunale ha valutato nel tempo che la forma più idonea per garantire adeguata concorrenza fosse quella della concessione del servizio alla società *in house* in quanto nel tempo quest'ultima ha dato effettivamente prova di grande capacità di gestione del servizio.

L'analisi economica - finanziaria che si è tenuta come riferimento della scelta del modello gestionale del servizio, ha evidenziato la sostenibilità del modello della concessione del medesimo, mettendo in evidenza anche le performance più significative nella struttura dei costi della gestione attuale.

In particolare, l'analisi ha evidenziato, tra gli altri aspetti, che le sinergie finanziarie, di risorse umane e finanziarie provenienti dai servizi dalla società *in house* rende per il Comune evidentemente vantaggioso e valido la praticabilità del percorso di concessione del servizio, che tende, tra l'altro, anche a valorizzare le professionalità della società che si sono create al proprio interno negli anni. Il servizio di gestione della sosta a pagamento in città, oltre a garantire la copertura del costo e la relativa erogazione del servizio stesso, rappresenta altresì una risorsa importante per il bilancio complessivo della società in termini di entrate.

Non ultimo la linea di investimenti ipotizzati dalla Società anche per il futuro, con evidente volontà di raggiungere l'obiettivo di un sostanziale potenziamento del sistema di gestione delle aree di sosta a pagamento in città ed ai conseguenti investimenti di carattere economico finanziario necessarie, in relazione anche ad una diversa visione e gestione della mobilità in ambito urbano, evidenziano l'opportunità di estendere la durata del servizio, al fine di garantire il necessario ammortamento degli oneri derivanti, ad anni dieci.

Alla luce delle evidenze meglio lumeggiate in narrativa e dei risultati conseguiti da A.GE.S. S.r.l. nelle pregresse gestioni del servizio delle aree di parcheggio a pagamento in città e facendo riferimento alle motivazioni di specie, si conferma che la migliore soluzione per garantire le sinergie suesposte e contemporaneamente mantenere il livello qualitativo di erogazione del servizio erogato nell'ultimo decennio, consiste nel rinnovare il contratto di servizio con la società partecipata 100% *in house* A.Ge.S. Srl per il periodo **di cinque anni a far data dal 1 agosto 2026**, per le motivazioni sopra meglio evidenziate ed argomentate, tenuto conto che tale scelta, come meglio argomentata in narrativa, possa assicurare indubbi benefici sia all'Amministrazione Comunale, e parimenti alla collettività, in quanto la suddetta società ha dimostrato evidenti capacità di raggiungimento di obiettivi di efficienza, economicità, qualità del servizio ed ottimale impiego delle risorse pubbliche allocate per il funzionamento gestionale societario così come in evidenza richiesto dal Testo Unico dei Servizi Pubblici Locali di cui al d.l.vo n. 201/2022.

Paderno Dugnano,

(il presente atto è firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs n° 82/2015 e s.m.i.)

**IL DIRETTORE IL SETTORE POLIZIA LOCALE,
SICUREZZA E VIABILITA'
DIRIGENTE COMANDANTE
Dott. Marco Baffa**