



Città di
Spoltore

SETTORE IV
Tecnico-Urbanistico

SPOLTORE, 16/07/2021

PROT. N. 238/14

Al Sig. Sindaco
Luciano Di Lorito
SEDE

Alla Giunta Comunale:
Ass. Chiara Trulli
Ass. Quirino Di Girolamo
Ass. Carlo Cacciatore
Ass. Stefano Sebastiani
Ass. Roberta Rullo

Alla Segretaria Generale
Dott.ssa Stefania Coiviello
SEDE

OGGETTO: Trasmissione relazione per affidamento servizio di manutenzione verde pubblico ex art. 34 commi 20 e 21 D.L. 179/12.

In allegato alla presente si trasmette alle SS.LL. relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21) per il servizio di manutenzione verde pubblico.

Distinti Saluti

Il Responsabile del Settore IV
Tecnico-Urbanistico
Arch. Giovanni MERICO





Città di
Spoltore

SETTORE IV°
Tecnico-Urbanistico

Servizio di manutenzione del verde pubblico



**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la
forma di affidamento prescelta
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

Progettista: arch. Giovanni Merico

Collaboratore: arch. Claudio Rosica

Data:

15/07/21



“Contratto di servizio per la gestione dei servizi di manutenzione del verde pubblico comunale”

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la
forma di affidamento prescelta
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Contratto di servizio per la gestione dei servizi di manutenzione del verde pubblico comunale.
Ente affidante	Comune di Spoltore (Pe)
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata del contratto	Durata sette anni-
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Territorio nel Comune di Spoltore

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Arch. Giovanni Merico
Ente di riferimento	Comune di Spoltore
Area/servizio	Settore IV – Tecnico - Urbanistico
Telefono	085.4964212
Email	gmerico@comune.spoltore.pe.it
Data di redazione	12/07/2021

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

SEZIONE "A "

Premesse e quadro normativo di riferimento

Premesse

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in un posizione di maggiore favore le modalità di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso laddove un'amministrazione pubblica ricorresse all'affidamento di un servizio ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica, risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario; proprio in tale contesto tuttavia, è emersa la possibilità di prevedere affidamenti diretti nei confronti di soggetti terzi totalmente partecipati da amministrazioni pubbliche ed assoggettati al loro stretto controllo (c.d. affidamento in house providing), ovvero la soluzione gestionale che il Comune di Spoltore intende perseguire.

L'art. 34 del D.L. 18.10.2012, n.179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla Legge 17.12.2012, n.221, al comma 20, prevede 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 dia 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".

La presente relazione è stata elaborata relativamente al servizio di **MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO COMUNALE**.

del Comune di Spoltore che assume il ruolo di ente affidante, e persegue l'obiettivo di dimostrare che l'affidamento diretto dello stesso, in house providing in favore della società partecipata Spoltore Servizi srl assicura il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione. Inoltre, essa deve garantire adeguata informazione alla collettività.

Quadro normativo di riferimento

La materia dei servizi pubblici locali è stata nell'ultimo decennio oggetto di un'intensa attività normativa e di numerose modifiche e resa più complessa dall'avvicinarsi di un'abrogazione referendaria e un pronunciamento di illegittimità costituzionale. L'art. 112 del D. Lgs. n.267/2000, di fatto, non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico, limitandosi a rilevare che i servizi pubblici locali devono avere "per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli enti locali sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art.3 T.U.E.L.), nel senso che hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e di servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art.112 T.U.E.L.), in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali.

Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell'ente locale di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità, in linea con il ricordato principio che gli enti locali rappresentano le proprie comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo.

La distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, introdotta dal DL. 30.09.2003, n.269, convertito dalla Legge 24.12.2003, n.350, che ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. n.267/2000, non è corredata da un'espressa e precisa individuazione delle due fattispecie giuridiche, rendendo, così, necessario il ricorso alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

E' opportuno considerare che nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale", presentato il 21.05.2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, così da rendere impossibile la fissazione a priori di un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica".

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del 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 all'eventuale finanziamento pubblico della stessa (Corte di Giustizia Europea, Sentenza 2105.2003, causa 18/2001).

Occorre far ricorso, dunque, ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-

organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la sua disciplina normativa. (Parere Corte dei Conti Lombardia n.195/2009; Consiglio di Stato, Sezione V, 30.08.2006, n.5072; TAR Puglia 24/2012; Consiglio di Stato, Sezione V, 10.09.2010, n.6529).

Da ultimo nel Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica - D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 come modificato dal D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100 (d'ora in poi TUSP) troviamo la definizione dei servizi di interesse generale (SIG). In sintesi i SIG (servizi di interesse generale) sono le attività di "produzione di beni e servizi non suscettibili di essere gestiti in regime di impresa e che attengono ai bisogni primari del cittadino (scuola, sanità, assistenza sociale ecc) e che postulano un intervento pubblico impositivo degli obblighi di servizio pubblico per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività".

Un servizio di interesse generale, ove erogato dietro corrispettivo economico sul mercato è definibile **a rilevanza economica** e ove gestito secondo un metodo economico, con copertura di costi, identifica un **servizio di interesse economico generale**.

Posto questi brevi cenni sul concetto di servizio pubblico locale è doveroso evidenziare che la materia delle società in house, a lungo dibattuta, è stata interamente ridisegnata a livello europeo attraverso le direttive in materia di contratti pubblici e a livello nazionale con la normativa di recepimento, Codice dei contratti pubblici" approvato dal D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 e modificato dal D.Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017 (d'ora in poi Codice dei contratti) e TUSP.

Con il "Codice dei contratti", infatti, il legislatore italiano dà attuazione alle tre direttive europee in materia di contratti di concessione, di appalti e dei c.d. settori speciali (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE).

Il Codice dei contratti non ci fornisce una definizione delle società in house limitandosi ad individuare le condizioni per le quali non si applicano le procedure ad evidenza pubblica. L'art. 5 individua le seguenti tre condizioni dell'affidamento in house:

- 1.L'Amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore deve esercitare sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- 2.Oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento di compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore;
- 3.Nella persona giuridica controllata non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Per consolidato orientamento giurisprudenziale il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi si esplicita :

1)attraverso la previsione nello statuto o patti parasociali del potere dell'Ente di imporre le linee strategiche e indirizzare le scelte operative della società in house e, pertanto, nell'esercizio di un'influenza dominante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società controllata. L'influenza dominante si concretizza quando il Consiglio di Amministrazione sia privo di poteri gestionali rilevanti (Consiglio di Stato sez V 13 marzo 2014, n. 1181) e cioè quando l'Ente pubblico affidante eserciti, pur se con moduli societari su base statutaria, poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, che sono invece caratterizzati da un margine di rilevante autonomia della governance rispetto alla maggioranza azionaria (Consiglio di Stato sez. VI, 11 febbraio 2013 n. 762). L'organismo società, ancorchè dotato di autonoma personalità giuridica, presenta connotazioni tali da essere equiparato ad un ufficio interno dell'amministrazione affidante per cui non c'è rapporto di alterità sostanziale ma solo formale (Consiglio di Stato, Ad. Plenaria del 3 marzo 2008, n. 1; Corte di Giustizia UE, Sentenza 13 ottobre 2005; Corte Costituzionale n. 439/2008, TAR Pescara, sentenza n. 344 del 31.11.2016 pag. 12, TAR Liguria Sez. II, n. 120/2016, TAR Brescia, II, n. 780 del 23.09.2013).

2) l'impresa non abbia vocazione commerciale, che renderebbe precario il controllo pubblico (Corte di Giustizia . CE – 11 maggio 2006, C – 340/04, Società Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio);

3) le decisioni più importanti siano sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'Ente affidante o, in caso di un in house frazionato, della totalità degli enti pubblici soci (Consiglio di Stato Sez. V, 26 agosto 2009, n. 5082).

Secondo i giudici del Consiglio di Stato (Ad. Plen. 1/2008), il soggetto affidante sarebbe in grado di esercitare un reale controllo sull'azienda del servizio, assimilabile a quello esercitato sui propri servizi, soltanto qualora:

a) l'attività pubblica investa:

- il bilancio;
- la qualità dell'amministrazione;
- la spettanza dei poteri ispettivi diretti e concreti;
- la totale dipendenza del soggetto società diretto del servizio, dall'ente pubblico per quanto concerne le strategie e le politiche aziendali;

b) lo Statuto della società non deve consentire che una quota di capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati.

4) l'ente deve essere titolare del potere di nomina e revoca almeno della maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo (Consiglio di Stato, sez. V, Sentenza 14 ottobre 2014, n. 5079).

Rispetto a tale quadro giurisprudenziale, l'art. 16 del TUSP introduce un elemento innovativo nelle società in house e cioè la deroga all'esclusione del capitale privato, ove prescritta da norme di legge o quando la partecipazione del

privato non comporta un controllo o potere di veto, né l'esercizio di una influenza determinante sulla società controllata.

Il privato, pertanto, non solo non dovrà avere alcun potere di veto o di controllo, ma non potrà avere nessun ruolo determinante sulle scelte strategiche e gestionali della società.

Ulteriore requisito per configurare un affidamento in house è quello della prevalenza dell'attività svolta dal soggetto in house a favore della pubblica amministrazione proprietaria ossia almeno l'80% delle attività e quindi del fatturato deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente controllante alla società controllata. Le attività residuali e di minore rilevanza possono essere svolte sul libero mercato purché ciò determini un vantaggio in termini di economia di scala o di recupero di efficienza. La percentuale dell'80% deve essere valutata in relazione al fatturato totale medio, o, in mancanza, facendo riferimento ad una misura alternativa idonea basata sull'attività concretamente svolta, come i costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori nei tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto.

L'eventuale irregolarità, da considerarsi grave ai sensi dell'articolo 2409 c.c, può essere sanata se, entro tre mesi dalla data in cui si è manifestata, si rinunci ad una parte dei rapporti di fornitura con i soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero si rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, risolvendo i relativi rapporti e provvedendo a riaffidare i medesimi nel termine di sei mesi dallo scioglimento degli stessi, con procedura ad evidenza pubblica.

Qualora la società dovesse rinunciare a parte degli affidamenti diretti, potrà continuare la propria attività solo dove, anche a seguito di ridimensionamento, produca beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione controllante e gli stessi siano riconducibili alla attività di cui all'art. 4, comma 2 del TUSP.

Il Codice dei Contratti e il TUSP, pertanto, congiuntamente definiscono con maggior chiarezza e dettaglio i requisiti della società in house, vale a dire la totale partecipazione pubblica, il controllo analogo e l'attività prevalente, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive. Oltre all'art. 5 del Codice dei Contratti l'art. 16 del TUSP al comma 1, prevede 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." e al successivo comma 3: "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.

-La presenza di tutti i presupposti descritti porta a configurare la società in house come articolazione interna dell'Ente, longa manus della pubblica amministrazione, per cui l'affidamento in house non configura un rapporto contrattuale intersoggettivo, bensì una delegazione interorganica. Non si tratta di una fattispecie derogatoria di gestione del servizio pubblico ma di una forma organizzativa derivante da una scelta discrezionale non sindacabile a meno che non risulti illogica o irrazionale (TAR Brescia, 17 maggio 2016, n. 691, Consiglio di Stato Sez. V Sentenza 22 gennaio 2015, n. 257) e che, come di seguito evidenziato, richiede una motivazione puntuale e analitica (Consiglio di Stato 12 maggio 2015, n. 1900). Può parlarsi, quindi, di un vero e proprio modello organizzativo mediante il quale l'Amministrazione reperisce prestazioni a contenuto negoziale non sul mercato ma al proprio interno servendosi di un proprio ente strumentale, da essa giuridicamente distinto sul solo piano formale.

Il Codice dei contratti all'art. 192, comma 2, stabilisce, altresì, che "ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente **la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche**".

Il medesimo art. 192 del Codice dei contratti prevede l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house. Tale iscrizione, secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC, è condizione per procedere mediante affidamenti diretti dei contratti, ma non è sufficiente in quanto ogni affidamento è rimesso alla valutazione specifica caso per caso e alla responsabilità della P.A. L'ente deve verificare preventivamente la convenienza, in termini di rispondenza al pubblico interesse, dell'affidamento sotto il profilo della economicità, efficienza ed efficacia. Si aggiunga che la pubblicazione degli atti di affidamento sul sito istituzionale, comporta dall'altra parte il controllo delle imprese interessate e il controllo sociale della collettività (**c.d. sistema di verifica a doppio binario**).

Il Comune di Spoltore è stato iscritto nell'elenco istituito presso l'ANAC delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, giusta richiesta prot. 12639 del 09/02/2018.

Dal nuovo quadro normativo sopra descritto emerge la rilevanza assegnata, per la scelta dell'in house, alla

motivazione attraverso l'esplicitazione dei vantaggi espressi in termini di costi e benefici e cioè se da una parte l'offerta economica non deve essere sproporzionata rispetto a quanto si otterrebbe sul mercato, la scelta deve essere giustificata non più solo in termini economici – finanziari e di sostenibilità finanziaria, essendo finalizzata al raggiungimento più agevole degli obiettivi di universalità, socialità oltreché di qualità del servizio.

In merito si dà atto che l'ANAC è intervenuta con le Linee Guida n. 7 di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, aggiornate con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017. Allo stato risulta deliberata da ANAC la adozione delle nuove Linee Guida relative a "Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'art. 192, comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.". Le linee Guida saranno adottate, all'esito della Consultazione pubblica, ai sensi dell'art. 213, comma 2, del Codice dei Contratti pubblici.

2) Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento

Per la gestione del servizio in argomento il Comune di Spoltore intende optare per l'affidamento in house providing alla Società Spoltore Servizi srl.

A tal fine occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale. Affinché si rientri nell'ambito di applicazione dell'affidamento diretto (*in house providing*) dei servizi comunali a un soggetto esterno occorre, come sopra precisato, che (combinato disposto degli artt. 5 e 192 D.Lgs. 50/2016):

1. l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
2. oltre l'80% del fatturato dell'ente controllato derivi da prestazioni rese nei riguardi dell'ente controllante;
3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

I punti 2 e 3 sono ampiamente rispettati in quanto Spoltore Servizi Srl è una società controllata direttamente dal Comune di Spoltore che dispone della maggioranza (totalità) dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (art. 2359, comma 1, n. 1). Trattasi del **cosiddetto controllo interno di diritto**, che si manifesta allorché una pubblica amministrazione detiene la maggioranza dei voti esercitabile in assemblea ordinaria, in forza della detenzione di più della metà delle azioni con diritto di voto che le attribuisce, per ciò solo, atti fondamentali quali la nomina e la revoca degli amministratori, dei Sindaci, l'approvazione del bilancio d'esercizio, la destinazione degli utili etc. (articolo 2364, comma 1 cc).

Oltre al richiamato controllo interno di diritto, il Comune di Spoltore esercita anche il **controllo pubblico esterno** – cosiddetto controllo contrattuale (il 100% del fatturato della società Spoltore Servizi Srl è da imputare ad un unico cliente: il Comune di Spoltore) – perché la società, a prescindere dal possesso da parte dell'amministrazione di quote societarie, è sotto l'influenza dominante della stessa, in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa (articolo 2359, comma 1, n. 3).

La disciplina del controllo analogo del Comune di Spoltore su Spoltore Servizi Srl è contenuta in apposito regolamento approvato con deliberazione n. 80 del 19.10.2017, modificato con deliberazione CC n. 57 del 15.12.2020.

Nel rispetto formale delle norme sulla programmazione economico finanziaria (Principio contabile 4/1), il Comune di Spoltore attua di fatto il controllo analogo sulla società "*con modalità di tipo programmatico dell'attività (esercitando poteri di indirizzo nei confronti della società in house), di tipo operativo economico (con monitoraggio delle prestazioni e delle modalità di produzione del servizio) e di tipo economico finanziario anche attraverso un sistema di report ...*" (Corte dei conti sezione controllo per il Lazio deliberazione n. 2/2015/PRSP del 19.12.2014).

Come da diverse pronunce della Corte dei Conti e ANAC (Linee guida n. 7/2017) il controllo analogo deve sostanziarsi:

- in una fase *ex ante*;
- in una fase contestuale alla gestione;
- nel controllo *ex post*;

La richiamata fase *ex ante* può rinvenirsi nell'indirizzo da parte del Consiglio Comunale, prima nel DUP e poi nelle successive delibere di dettaglio (principio della coerenza interna), tradotto poi in indirizzi operativi attraverso i relativi contratti di servizio con la società.

Nella fase contestuale alla gestione i responsabili dei servizi comunali commissionano i servizi contrattualizzati (i contratti di servizio sono accolti nella loro unicità nel Piano industriale che dunque esprime la loro sommatoria) e autorizzati attraverso il piano esecutivo di gestione assegnato ai singoli responsabili di servizio (conseguentemente è presente un dettaglio autorizzativo costruito analogamente al budget). Il controllo *ex post* è effettuato attraverso un sistema di monitoraggio e reportistica finalizzati al controllo giuridico – contabile e sulla qualità dei servizi.

SEZIONE B CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

L'oggetto dell'affidamento consiste nell'esecuzione di tutti i lavori e forniture necessari per espletare il **SERVIZIO DI MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO COMUNALE**, come stabilito nella gestione e cura del verde pubblico comunale, giusta Deliberazione di Giunta Comunale n. 77 del 14/07/2021, e meglio costituita dalle seguenti attività :

- sfalcio del tappeto erboso, su aree verdi di arredo urbano – Aree costituite da aiuole che identificano gli ingressi alla Città o che caratterizzano Piazze, Viali dei centri urbani o di particolare pregio ornamentale. Per gli interventi da effettuare, sono da prevedere le normali attività di sfalcio a cadenza fissa almeno sei volte l'anno;
- sfalcio del tappeto erboso su aree Verdi di arredo stradale – “Aiuole alberate” ed “Aiuole spartitraffico”. Per gli interventi da effettuare, sono da prevedere le normali attività di sfalcio a cadenza fissa almeno quattro volte l'anno;
- sfalcio del tappeto erboso su aree verdi di quartiere – Aree che hanno valenza di Parco di quartiere, in genere ben attrezzati e con una discreta fruizione. Per gli interventi da effettuare, sono da prevedere le normali attività di sfalcio a cadenza fissa almeno quattro volte l'anno;
- sfalcio del tappeto erboso su aree di pertinenza stradale esterne – banchine stradali. Per gli interventi da effettuare, sono da prevedere le normali attività di sfalcio a cadenza fissa almeno una volta all'anno, aumentabile a due a seconda dell'importanza della strada;
- sfalcio del tappeto erboso su aree verdi scolastiche – aree poste all'interno dei recinti delle scuole comunali. Per gli interventi da effettuare, sono da prevedere le normali attività di sfalcio a cadenza fissa almeno cinque volte l'anno;
- sfalcio del tappeto erboso su aree verdi marginali – aree di quartiere situate sui versanti di difficile accessibilità. Per gli interventi da effettuare, sono da prevedere le normali attività di sfalcio a cadenza fissa almeno una volta all'anno, aumentabile a due a seconda dell'importanza della strada;
- sfalcio del tappeto erboso su aree verdi cimiteriali – aree incluse all'interno del Cimitero del Capoluogo e di Caprara, con relative pertinenzialità. Per gli interventi da effettuare, sono da prevedere le normali attività di sfalcio a cadenza fissa almeno cinque volte l'anno;
- potatura delle siepi – interventi a forma libera da effettuarsi almeno 2 volte all'anno, compreso dei roseti posti all'ingresso del Capoluogo e di Santa Teresa;
- potatura delle alberature stradali – essenze arboree presenti nei viali cittadini. Per gli interventi da effettuare, sono da prevedere le normali attività di manutenzione e le potature a cadenza fissa almeno una volta l'anno entro il mese di marzo.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

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

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

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".

In primis, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali 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 articoli 107 e 30 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea).

In secundis, si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. 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, ex multis, 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, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

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

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

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

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'"equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi.

Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'articolo 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Secondo la Commissione Europea, 29 novembre 2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

- l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;

- nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

Nel definire i servizi di interesse economico generale gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli enti locali o degli enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

- la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- le imprese ed il territorio interessati;
- la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- le modalità per evitare sovra compensazioni e per il loro eventuale rimborso.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale. Tenuto conto dei riferimenti sopra richiamati, in merito alla scelta del Comune di Spoltore di procedere all'affidamento in house alla controllata Spoltore Servizi srl del servizio di MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO COMUNALE di seguito si relaziona circa il rispetto dei requisiti richiesti per perseguire tale soluzione gestionale.

La Società è a tutti gli effetti società a capitale interamente pubblico, le attività sono svolte nei confronti del Comune di Spoltore, il quale esercita le attività di controllo previste dalle vigenti disposizioni di legge. Del resto, risulta anche qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune di Spoltore un controllo ed un'ingerenza sui servizi 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 servizio.

La società è assoggettata all'attività di controllo del Comune di Spoltore, che si svolge con verifiche periodiche da parte dell'ufficio circa l'organizzazione del servizio in generale e gli aspetti quali-quantitativi in particolare.

I risultati di questi controlli sono discussi periodicamente in appositi incontri con la Spoltore Servizi per valutare eventuali segnalazioni pervenute all'ufficio, al fine di migliorare continuamente la qualità;

Va inoltre detto, in termini di efficienza ed economicità dei servizi, che la gestione attraverso una società in house ha dirette ricadute positive in termini di spesa per quanto riguarda il coordinamento delle attività, e per la mancata gestione di una pluralità di contratti qualora essi dovessero essere ricercati sul mercato.

Le motivazioni poste alla base dell'affidamento del servizio di MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO COMUNALE alla Spoltore Servizi s.r.l. vanno rinvenute nel fatto che la società affidataria realizza un'ipotesi di terzietà formale, ma non sostanziale, in quanto essa è terza perché dotata di personalità giuridica, ma nella sostanza dipende integralmente dal Comune, essendo società a capitale interamente pubblico, controllata al 100 % dal Comune di Spoltore.

Ciò comporta l'esercizio da parte del Comune del "controllo analogo" che è da intendersi, secondo giurisprudenza nazionale e comunitari, quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica, e quale controllo dell'attività operativa, non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo, ma anche con l'esame dei principali atti di gestione. Tale considerazione risulta ancor più rafforzata dalle recenti innovazioni normative in materia (in particolare il D.L.n.95/2012 ed il D.L.174/2012) che introducono limiti e controlli incisivi da parte dei Comuni sulle società partecipate.

Questo è il motivo principale per cui l'affidamento in house alla Spoltore Servizi s.r.l. del servizio in questione risulta preferibile rispetto al ricorso al mercato, in quanto consente al Comune un controllo sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo. Inoltre, i costi del servizio sono contenuti realizzando la medesima società una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune effettuerebbe con una gestione interna.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Le condizioni per l'affidamento diretto in house sono assolutamente sussistenti. Come sopra accennato, i requisiti richiesti dalla normativa europea sono:

1. che nelle società controllate non vi è alcuna 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;

2. che oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;

3. che l'ente affidante eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

Riguardo al requisito sub 1), il capitale di Spoltore Servizi S.r.l. è al 100% di proprietà del Comune di Spoltore.

Riguardo al requisito sub 2), Spoltore Servizi S.r.l. svolge la totalità delle proprie attività in favore del Comune di Spoltore. 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), Spoltore Servizi S.r.l. è società operante in regime di "in house providing" del Comune di Spoltore, ovvero sottoposta a controllo analogo, nel rispetto della normativa vigente, in quanto l'Amministrazione esercita sulle persone giuridiche di cui trattasi un controllo analogo a quello da esse 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 a loro affidati dall'Amministrazione e nelle persone giuridiche controllate non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, come previsto dallo Statuto della Società Spoltore Servizi S.r.l.

4 Assenza di vocazione commerciale

L'oggetto sociale della società Spoltore Servizi S.r.l., evidenzia, come si è detto, che la gestione è esclusivamente focalizzata ad offrire servizi d'interesse generale dei quali sono titolari gli enti pubblici locali proprietari, nonché la produzione di beni e servizi strumentali all'attività dei medesimi enti locali. Viene, sempre nello Statuto, esclusa ogni finalità di lucro e garantito il perseguimento di finalità di interesse pubblico.

Ad ulteriore sostegno di tale tesi si sottolinea poi che le attività affidate alla controllata sono riconducibili alla categoria dei servizi pubblici locali, così come sottolineato con deliberazione n.6/2015 del Comitato per lo Sviluppo del verde pubblico istituito presso il MATTM(Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare ,Cons.Stato IV sent.5409/2012, inerente servizi forniti dietro retribuzione , che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di Servizio pubblico(cfr. Commissione Europea)

Il servizio di Verde Pubblico assume la veste di servizio a domanda collettiva con carattere di universalità. Inoltre è un servizio gratuito per il cittadino . Infatti non vi sono tariffe a carico dei fruitori , la collettività in generale ,poiché l'attività manutentiva viene finanziata interamente con la finanza locale (tributi locali, eventuali contributi e trasferimenti statali e regionali ,ecc.)

I servizi oggetto dell'affidamento sono da considerare ad ogni effetto servizi pubblici , finalizzati ad assicurare un'elevata qualità e protezione dell'ambiente .

I servizi non potranno essere sospesi o abbandonati , salvo comprovate cause di forza maggiore e/o di impossibilità sopravvenuta di tutte o di parte delle prescrizioni richieste .la società dovrà tempestivamente e senza ritardo segnalare per iscritto all'Amministrazione le ragioni oggettive che giustificano l'interruzione di parte o di tutto il servizio .

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

La SpoltoreServizi Srl, ai fini del riaffidamento dei servizi, ha rimesso al protocollo generale dell'Ente n.22692 in data 07/07/2021, il **“Progetto contenente la proposta tecnico-economica con riferimento al servizio di manutenzione del verde pubblico”** e di seguito si riporta integralmente il punto 7. Offerta economica e rapporti economici finanziari, della proposta:

“Nell'organizzazione dei servizi resi al Comune ed in particolare nell'organizzazione del servizio di manutenzione del verde, la Spoltore Servizi Srl tende a garantire ed applicare tariffe di gestione sostenibili, in quanto una società pubblica in house non ha l'obiettivo di massimizzare i profitti (si pensi che le società in house non devono fare profitti che, invece, nel caso di gestione del privato raggiungono valori medi pari a circa il 10-15% dei costi e che naturalmente si ripercuotono sulla tariffa da applicare ai cittadini), bensì, di massimizzare la qualità dei servizi e questo, nel caso specifico, è attuabile alla luce dell'esperienza e delle competenze acquisite dalla Società.

*Per avanzare l'offerta economica, è stata fatta una comparazione tra i prezzi di ASSOVERDE ed i prezzi del Preziario Regionale abruzzese 2021 per le opere edili (U. 07 Opere a Verde). Poiché quest'ultimo riportava i prezzi unitari più bassi e dal momento che una società pubblica in house non ha l'obiettivo di massimizzare i profitti (si pensi che le società in house non devono fare profitti che, invece, nel caso di gestione del privato raggiungono valori medi pari a circa il 10-15% dei costi e che naturalmente si ripercuotono sulla tariffa da applicare ai cittadini), si è scelto il prezzario regionale come base di calcolo del corrispettivo complessivo. La quotazione degli interventi, individuati nell'allegato computo metrico, rispetto al prezzario regionale 2021 è pari a **474.409,36 €**.*

*Dall'analisi dei costi aziendali e data l'ottimizzazione organizzativa del servizio, la società propone un ribasso del **12%** sul detto prezzario regionale:*

*L'offerta economica, dunque, prevede un ribasso del **12%** sul prezzario regionale, contro il ribasso del 10% previsto dall'attuale contratto di affidamento. Sulla base del computo metrico allegato al presente progetto, il valore complessivo del servizio, ribassato del **12%** è pari a **417.480,24 € + IVA**.*

Pertanto, sulla base delle motivazioni sopra espresse si ritiene che sussistano tutti i presupposti economici/finanziari, inoltre, è opportuno evidenziare le condizioni tecnico operative per il nuovo affidamento a Spoltore Servizi Srl che risultano ulteriormente migliorative rispetto a quelle attuali in relazione alle seguenti considerazioni:

- il nuovo contratto definirà un più alto standard di effettuazioni del servizio, prevedendo prestazioni aggiuntive e diverse e modalità di realizzazione dello stesso maggiormente adeguate alle specifiche esigenze del Comune;
- la presenza costante di personale che da anni opera sul territorio conoscendone struttura e criticità, consente di intervenire ed operare in modo fluido rispetto ad una programmazione a cadenza annuale soggetta a fluttuazione stagionali;
- la presenza con la sede tecnica operativa sul territorio comunale consente di poter intervenire in modo rapido e efficiente per tempi e metodologia anche in caso di interventi straordinari e/o carattere di estrema urgenza;
- il mantenimento di uno stato di continuità del monitoraggio del verde pubblico comunale permette di procedere secondo step di verifiche ed interventi ben programmati ed organizzati rispetto alla stagionalità agraria ed alle esigenze di tutela della pubblica incolumità;
- la Spoltore Servizi Srl gestisce da anni il servizio di manutenzione del verde pubblico comunale per conto del Comune, i risultati gestionali conseguiti nel corso degli anni dimostrano la convenienza tecnico/economica della decisione assunta circa l'affidamento da parte del Comune, anche nell'ottica di garantire l'ottimizzazione e la massimizzazione delle economie di scala legate all'esecuzione di un bacino territoriale e su un periodo contrattuale piuttosto lungo ritenuti idonei e tali da risultare funzionali e garantire l'assolvimento degli standard qualitativi richiesti dal Comune.

Il Responsabile dell' Area IV Tecnico-Urbanistico
Arch. Giovanni Merico



