



CITTÀ DI IGLESIAS

Settore: Tecnico Manutentivo

Ufficio: Dirigente

OGGETTO: Relazione istruttoria per l'affidamento in house del servizio pubblico locale di rilevanza economica relativo "SERVIZIO DI MANUTENZIONE VERDE PUBBLICO, IMMOBILI, SEGNALETICA E VIABILITA'" ex art. 192 comma 2 del D.Lgs. 18 Aprile 2016 n.50.

Premessa

Il presente documento rappresenta la relazione/istruttoria in merito al nuovo contratto di "SERVIZIO DI MANUTENZIONE VERDE PUBBLICO, IMMOBILI, SEGNALETICA E VIABILITA ". La relazione è redatta ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Tale disposizione normativa prevede 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".

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al previsto affidamento alla Società Iglesias Servizi srl, secondo il criterio dell'*in house providing*, dei servizi di Manutenzione del Verde Pubblico, del patrimonio immobiliare, della segnaletica e della viabilità del Comune di Iglesias.

L'affidamento dei servizi in parola alla Società Iglesias Servizi S.r.l. (nel prosieguo I.S. srl) trova una parte rilevante delle sue motivazioni negli obiettivi perseguiti dall'Amministrazione con la stessa partecipazione nella nascita e crescita della Società, e contemplate nel piano d'impresa.

Cenni normativi

L'esposizione di quanto richiesto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016 trova le sue fondamenta su una sintetica disamina della normativa vigente in tema di società "in house providing". Il nuovo Codice dei Contratti e delle concessioni, D. Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di "in house providing" dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali. Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti. L'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito

di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");

2. 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; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;

3. nella persona giuridica controllata 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; L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house". Le norme vigenti prevedono che nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto: delle ragioni del mancato ricorso al mercato; 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. Nel caso in argomento si tratta di formulare un nuovo contratto, dopo circa 8 anni di servizio svolto, con l'obiettivo di migliorare e fissare i cardini contrattuali per un periodo di un anno.

Il contratto in argomento riguarda i seguenti servizi:

manutenzione del verde pubblico e dell'arredo urbano;

servizi cimiteriali – esumazioni, estumulazioni, inumazioni e tumulazioni;

manutenzione edile degli edifici di proprietà o di competenza comunale;

manutenzione elettrica degli edifici di proprietà o di competenza comunale;

manutenzione da fabbro degli edifici di proprietà o di competenza comunale;

manutenzione da falegname degli edifici di proprietà o di competenza comunale;

manutenzione della rete stradale, manutenzione segnaletica orizzontale e verticale;

ispezione annuale delle attrezzature per il gioco e lo svago;

assistenza alle attività di spettacolo

Con la presente relazione si illustrano nelle sezioni che seguono i contenuti richiesti dal legislatore.

0) PREMESSA

La società I.S. srl, a totale partecipazione del Comune di Iglesias, è stata costituita a seguito di in complesso processo decisionale:

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 del 29 settembre 2008 è stato approvato lo Statuto della società denominata "Iglesias servizi S.r.l.". Le finalità della società sono relative all'esecuzione dei servizi di pulizia e custodia degli immobili comunali, servizio scuolabus, manutenzione segnaletica e della viabilità, manutenzione degli stabili comunali, custodia del cimitero e manutenzione del verde pubblico.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 31 del 21 luglio 2009 viene approvato il Piano

d'Impresa dei servizi da trasferire;

Con atto del Notaio Lamberto Corda, rep. 22710 racc. 10827 in data 30 luglio 2009, registrato ad Iglesias il 5 agosto 2009 al n. 2912, viene costituita formalmente la società, con unico socio il Comune di Iglesias, con durata fino al 31 dicembre 2020 e capitale sociale, interamente versato, di € 172.000,00.

Con deliberazione della Giunta Municipale n. 320 del 1 dicembre 2009 vengono approvati i disciplinari tecnici del servizio di manutenzione del verde pubblico e degli immobili comunali, scuole ed uffici, segnaletica e viabilità.

In data 1 febbraio 2009, giusto apposito verbale di consegna sotto riserva di legge, hanno inizio i servizi di manutenzione del verde pubblico e degli immobili comunali.

Con deliberazione della Giunta Municipale n. 49 del 25 febbraio 2009 viene approvato lo schema di contratto unitamente con l'elenco prezzi delle prestazioni da eseguire secondo quanto previsto dai due disciplinari tecnici.

Con determinazione n. 169 del 12 marzo 2009 vengono impegnate le somme ed affidati i servizi in parola alla società I.S. S.r.l..

In data 29 marzo 2009 viene sottoscritto il contratto tra le parti. L'affidamento del servizio è per anni 5, ovvero fino al 31 gennaio 2015.

con deliberazione della Giunta Municipale n. 26 del 29.1.2015 è stata approvata la relazione prevista dall'art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012 n. 179 circa l'affidamento dei servizi fino al 31.1.2016, e con sono stati affidati i servizi di "manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare, viabilità e assistenza alle attività di pubblico spettacolo, custodia e manutenzione del cimitero comunale" e di "manutenzione ordinaria e straordinaria del verde pubblico cittadino" alla società in house "Iglesias servizi srl"

con deliberazione della Giunta Municipale n. 29 del 8.3.2016 è stata approvata la relazione prevista dall'art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012 n. 179 circa l'affidamento dei servizi fino al 31.12.2016, e con sono stati affidati i servizi di "manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare, viabilità e assistenza alle attività di pubblico spettacolo, custodia e manutenzione del cimitero comunale" e di "manutenzione ordinaria e straordinaria del verde pubblico cittadino" alla società in house "Iglesias servizi srl";

con determinazione n. 3263 del 30.12.2014 il valore del contratto è stato aggiornato secondo il 75% dell'indice FOI, portando l'importo contrattuale ad € 640.583,54;

con deliberazione della Giunta Municipale n. 265 del 28.11.2016 il suddetto canone è stato ridotto di € 106.764,42 su base annua;

con deliberazione della Giunta Municipale n. 3 del 24.1.2017 è stata approvata la relazione prevista dall'art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012 n. 179 circa l'affidamento dei servizi fino al 31.12.2017, e con sono stati affidati i servizi di "manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare, viabilità e assistenza alle attività di pubblico spettacolo, custodia e manutenzione del cimitero comunale" e di "manutenzione ordinaria e straordinaria del verde

pubblico cittadino” alla società in house “Iglesias servizi srl”;

con deliberazione della Giunta Municipale n. 369 del 29.12.2017 è stata approvata la relazione prevista dall’art. 34, comma 20, del D.L. 18/10/2012 n. 179 circa l’affidamento dei servizi fino al 31.12.2018, e con sono stati affidati i servizi di “manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare, viabilità e assistenza alle attività di pubblico spettacolo, custodia e manutenzione del cimitero comunale” e di “manutenzione ordinaria e straordinaria del verde pubblico cittadino” alla società in house “Iglesias servizi srl

Si relaziona ora in merito alla sussistenza dei presupposti per l’affidamento dei servizi in parola per l’anno 2019.

1) LE RAGIONI DELL’AFFIDAMENTO

Ovviamente, la scelta dello strumento societario non deve comportare momenti elusivi delle norme dettate in materia di finanza pubblica e di attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

L’affidamento dei servizi in parola alla Società Iglesias Servizi, come già specificato in premessa, trova una parte rilevante delle sue motivazioni negli obiettivi perseguiti dall’Amministrazione con la stessa partecipazione nella nascita e crescita della Società, e contemplate nel piano d’impresa. Motivazioni rafforzate dalla economicità del servizio in ragione delle spese sostenute negli anni addietro, ben più onerose rispetto all’importo di affidamento riconosciuto alla società, raggiungendo un buon livello di efficienza ed efficacia nell’azione amministrativa dell’Ente.

2) LA FORMA DELL’AFFIDAMENTO PRESCELTA

Al fine di garantire la massima trasparenza si è deciso procedere in house, tramite affidamento diretto alla Società partecipata dal Comune di Iglesias, denominata Iglesias Servizi srl .

3) I CONTENUTI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO GENERALE E LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE PREVISTE

L’intendimento dell’Amministrazione è di ottenere un adeguato livello di prestazione nei servizi affidati.

3.1) Manutenzione ordinaria e straordinaria immobili:

l’erogazione del servizio in questione deve avvenire secondo quanto previsto dal disciplinare tecnico approvato con deliberazione GM n. 320/2009.

Il servizio è da classificare quale servizio strumentale dell’Ente (*Pareri AGCM: AS597 - AS591 - AS692 - AS663 - AS590 - AS587 - AS583 - AS617 - AS600 - AS595 - AS593 - AS582 - AS575 - AS527*), e quindi non ricade nella disciplina dell’art. 113 del D.Lgs 267/2000.

3.2) Manutenzione ordinaria e straordinaria del verde pubblico:

l’erogazione del servizio in questione deve avvenire secondo quanto previsto dal disciplinare tecnico approvato con deliberazione GM n. 320/2009.

Il servizio è da classificare quale servizio strumentale dell’Ente (Classificazione controversa tra SPL e servizio strumentale Pareri AGCM come servizio strumentale: AS598 - AS592 - AS589 - AS576), e quindi non ricade nella disciplina dell’art. 113 del D.Lgs 267/2000.

3.3) Manutenzione ordinaria e straordinaria strade e marciapiedi:

l'erogazione del servizio in questione deve avvenire secondo quanto previsto dal disciplinare tecnico approvato con deliberazione GM n. 320/2009.

Il servizio è da classificare quale servizio strumentale dell'Ente. Il servizio in oggetto non è riconducibile alla categoria di cui all'articolo 23-bis del d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008. Si tratta, infatti, di attività che presentano natura "strumentale" rispetto alle esigenze della pubblica amministrazione e non sono attività rese direttamente a favore della collettività.

3.4) Attività di supporto alle manifestazioni di cultura e spettacolo:

Anche in questo caso il servizio è da classificare tra quelli strumentali dell'Ente (*Pareri AGCM: AS527 - AS608*).

3.5) Servizi cimiteriali

Il servizio di gestione del cimitero, da classificarsi quale servizio pubblico locale (*Pareri AGCM: AS667 - AS666 - AS648 - AS638 - AS607 - AS559 - AS525 - AS515 - AS514 - AS504*), viene attualmente gestito direttamente dal Comune di Iglesias. Le attività svolte riguardano in parte funzioni strumentali dell'Ente, quali le funzioni amministrative (a titolo esemplificativo, non esaustivo: attività di programmazione, indirizzo e controllo, attività amministrative, autorizzative/concessorie), in parte attività gestionali vere e proprie (inumazioni, estumulazioni, cura e manutenzione). La costruzione e/o ampliamento dei cimiteri, compresa la manutenzione straordinaria, viene gestita direttamente dall'Amministrazione Comunale, previa progettazione e appalto dei lavori.

Nel Comune di Iglesias è presente, oltre al cimitero principale, anche il cimitero della frazione di Nebida.

Il servizio nel suo complesso potrebbe avere rilevanza economica rappresentata dagli introiti derivanti dalla vendita dei servizi (concessione di loculi e di aree, servizi di estumulazione straordinaria, eventuali servizi di illuminazione votiva, ecc.) se esternalizzato per intero.

In questa sede però si intende esternalizzare esclusivamente parte del servizio guardiania, pulizia, manutenzione e inumazione/estumulazione salme.

Ciò si rende necessario in quanto col personale in forza al comune (1 responsabile del cimitero e 2 addetti) non si riesce a garantire tutte le funzioni secondo le esigenze dell'amministrazione. In particolare non si riesce a predisporre turni di lavoro in grado di garantire l'apertura della struttura in tutti i giorni della settimana ed in particolare a garantire il servizio di inumazione che di norma si svolge nel pomeriggio.

Si deve altresì tener presente che, all'anno, vengono inumate circa 350 salme ed eseguite circa 50 estumulazioni straordinarie.

Si rende necessario pertanto integrare il personale addetto ai servizi cimiteriali di 5 unità, mediante affidamento del servizio alla società in house I.S. srl.

4 VALUTAZIONI IN ORDINE A IGLESIAS SERVIZI S.R.L.

Si dà corso, in questa sede, a una disamina dello statuto di Iglesias Servizi s.r.l., per verificare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta (in house providing), nonché per indicare i rimedi correttivi alle eventuali carenze di volta in volta individuate.

4.1 – Partecipazione pubblica totalitaria

Ai sensi dell'art. 3 dell'atto costitutivo il socio unico è il Comune di Iglesias. Al comma 2 dell'art. 1 dello statuto è stabilito che il socio unico non può alienare, neppure parzialmente, quote societarie.

La Corte di Giustizia ha affermato che non deve essere statutariamente consentito alle società in house l'alienazione a soggetti privati di quote del capitale sociale, anche se solo minoritarie (Corte di Giustizia UE 10 settembre 2009 causa C- 573/07, 13 ottobre 2005 causa C-458/03 - Parking Brixen,).

Ne consegue che, nel caso della Iglesias Servizi S.r.l., tale requisito è da considerarsi soddisfatto.

4.2 – Controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi

La società è amministrata da un Consiglio di amministrazione.

L'art. 14 dello statuto disciplina i casi in cui il CdA deve sottoporre preventivamente i propri atti al controllo del comitato di controllo e del socio unico.

L'art. 19 comma 3 dello statuto prevede che il socio unico provveda a costituire un comitato di controllo sulla gestione così composto:

- Sindaco o assessore delegato;
- Direttore generale;
- Dirigenti

Alla luce di tali norme statutarie, risulta comprovata una forma di controllo particolarmente pregnante sull'andamento gestionale da parte dell'Ente socio, per cui il requisito del controllo analogo può considerarsi conseguito e soddisfatto.

4.3 – Destinazione in via esclusiva o prevalente dell'attività a favore dell'Ente socio.

La società Iglesias Servizi S.r.l. esercisce la propria attività esclusivamente a favore del Comune di Iglesias, in quanto impegnata nella realizzazione e gestione di vari servizi pubblici per conto dell'Ente locale e in ottemperanza agli indirizzi da esso impartiti.

Statutariamente (art. 3) è previsto che la società possa stipulare accordi di collaborazione con Università, Enti di Ricerca, compresi l'affidamento di contratti con enti pubblici e privati purchè la parte prevalente della propria attività venga svolta a favore del Comune di Iglesias.

Risulta pertanto rispettato dalla I.S. S.r.l. il requisito della realizzazione della parte più importante delle proprie attività con l'Ente controllante.

4.4 – Assenza di vocazione commerciale

L'oggetto sociale evidenzia, come si è detto, che la gestione è esclusivamente focalizzata sull'esercizio di servizi pubblici per conto del Comune di Iglesias mentre risulta esclusa l'apertura della società a capitali privati.

Il requisito è da considerarsi soddisfatto.

4.5 – Compensazioni economiche

Per quanto riguarda i contenuti specifici dei singoli servizi affidati alla Società e le rispettive compensazioni economiche si fa rinvio, in questa sede, ai distinti contratti di servizio stipulati tra il Comune di Iglesias e la relativa Società, all'insegna di un bilanciato rapporto sinallagmatico:

Sulla base di quanto esposto, si rileva la conformità ai principi del diritto comunitario in materia, atteso che, da un lato, non si rinvencono particolari obblighi di servizio e, dall'altro, le compensazioni economiche contrattualmente pattuite sono adeguate a remunerare i costi sostenuti dall'impresa pubblica per l'esercizio delle attività svolte.

5. Conclusioni ed esito della verifica

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che Iglesias Servizi Srl, nella veste di società a totale partecipazione comunale, si configura quale società in house in linea con i principi dettati dal diritto comunitario, sia per quanto riguarda l'attività gestionale svolta, sia per il modello di governance che essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano il relativo statuto sociale.

La presente relazione sarà pubblicata sul sito web del Comune di Iglesias

In caso di sospensione o di abbandono anche parziale del servizio e in generale per ogni inosservanza degli obblighi e condizioni, eccettuati i casi di forza maggiore, il Comune di Iglesias, potrà sostituirsi senza formalità di sorta all'appaltatore per l'esecuzione del servizio, anche attraverso l'affidamento ad altra ditta, con rivalsa delle spese a carico dell'appaltatore, salvi l'applicazione di eventuali sanzioni e il risarcimento del maggior danno.

Il contratto d'appalto del servizio ha validità per l'anno 2019.

Sono a totale carico dell'Appaltatore i risarcimenti degli eventuali danni a terzi connessi all'esercizio del servizio, così come ogni responsabilità civile e penale.

A fronte del servizio prestato, il Comune di Iglesias corrisponderà all'appaltatore il corrispettivo corrispondente all'anno precedente da liquidare ripartito in dodici mensilità, dietro presentazione al protocollo dell'ente, da parte della Società Iglesias Servizi srl, di regolare fattura.

Il Dirigente dei IV Settore
(ing. Pierluigi Castiglione)