



# **COMUNE DI PALMI**

Città Metropolitana di Reggio Calabria

**Area 5<sup>^</sup>**

## **SERVIZI AL TERRITORIO**

P.zza Municipio 89015 Palmi (RC) tel. 0966/262216 – 0966/262214

PEC area – [serviziterritorio.palmi@asmepec.it](mailto:serviziterritorio.palmi@asmepec.it)

PEC protocollo generale – [protocollo.palmi@asmepec.it](mailto:protocollo.palmi@asmepec.it)

## **RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento dei servizi di manutenzione del verde pubblico del Comune di Palmi (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

### **INFORMAZIONI DI SINTESI**

<b>OGGETTO DELL’AFFIDAMENTO</b>	SERVIZIO DI MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO
<b>ENTE AFFIDANTE</b>	COMUNE DI PALMI
<b>TIPO DI AFFIDAMENTO</b>	CONTRATTO DI SERVIZIO
<b>MODALITÀ DI AFFIDAMENTO</b>	AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETÀ “IN HOUSE PROVIDING”
<b>DURATA DEL CONTRATTO</b>	TRE ANNI
<b>SPECIFICARE SE NUOVO AFFIDAMENTO O ADEGUAMENTO DI SERVIZIO GIÀ ATTIVO</b>	NOVAZIONE DEL SERVIZIO
<b>TERRITORIO INTERESSATO DAL SERVIZIO AFFIDATO O DA AFFIDARE</b>	IL SERVIZIO INTERESSA TUTTO IL TERRITORIO DEL COMUNE DI PALMI

### **SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

<b>NOMINATIVO</b>	ARCH. GIULIA COSTANTINO
<b>ENTE DI RIFERIMENTO</b>	COMUNE DI PALMI
<b>AREA/SERVIZIO</b>	AREA 5^ SERVIZI AL TERRITORIO
<b>TELEFONO</b>	+39 0966/262214 – 0966/262216
<b>EMAIL</b>	g.costantino @comunedipalmi.it
<b>DATA DI REDAZIONE</b>	15/10/2021

## INTRODUZIONE

La Legge 17 dicembre 2012, n. 221 "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 18 ottobre 2012, n.179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", ha tra l'altro previsto 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"*;

Con deliberazione di C.C. n.6 del 22.01.2013, è stata approvata la "Relazione Quadro" redatta ai sensi e per gli effetti delle norme sopra citate, nella quale viene tracciata una disamina normativa e giurisprudenziale circostanziata ed una puntuale analisi dei servizi in atto gestiti dalla **P.P.M. S.P.A. società a totale partecipazione pubblica**, alla quale è stata verificata la sussistenza dei requisiti necessari per essere considerata Società in house, nonché definiti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, tra i *quali la gestione del servizio di manutenzione del verde pubblico*.

Con la presente relazione, redatta in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 34, comma 20 e 21, del D.L. 179/2012, si intende:

- motivare la scelta della modalità di affidamento;
- dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;
- garantire adeguata informazione, relativamente all'affidamento del "Servizio di manutenzione verde pubblico"

Si intende, inoltre, relazionare in merito alla congruità economica delle condizioni dell'affidamento, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, 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, ai sensi di quanto disposto dall'art. 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

## SEZIONE A

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

La disciplina generale dei servizi pubblici locali è oggi contenuta nelle norme ancora vigenti, dell'art.113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. La nozione di servizio pubblico locale corrisponde a quella comunitaria di servizio di interesse generale che ricomprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che

rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società (cfr. art. 106, par. 2 TFUE, art. 14 TFUE). La giurisprudenza ha precisato che sono da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono uti singuli e come componenti della collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali (Cons. St., sez. V, 22 Dicembre 2005, n. 7345).

Il “servizio pubblico” può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), il quale 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, la nozione comunitaria di cd. servizio universale ricomprende “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 nozione interna di “servizio pubblico locale” a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione Europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), deve essere considerata corrispondente a quella comunitaria di “servizio di interesse generale”, ove limitata all'ambito locale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (e ribadito con sent. Corte cost. n. 325/2010).

I “servizi di interesse generale” sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio (Commissione Europea, I servizi d'interesse generale in Europa [COM(96)443]).

Gli “obblighi di servizio pubblico” definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico. In altre parole, può affermarsi che la ratio degli obblighi di servizio pubblico sia da ricercare 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 pertanto intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere

appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

Il servizio pubblico locale di cui l'ente è titolare può essere gestito direttamente, in economia o con un affidamento in house providing, oppure affidato all'esterno con le modalità e nelle forme previste dal Codice dei Contratti.

Il nuovo Codice dei Contratti (D. Lgs. 50/2016), contiene 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.

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 delle 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 prevede l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house". L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri definiti

dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti. Tuttavia, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto ed al valore della prestazione. Inoltre, 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.

Da ultimo è stato approvato il D.Lgs. 19.08.2016 n. 175 "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", in vigore dal 23.09.2016, che indica all'art. 4, fra l'altro, le finalità perseguibili mediante società in house che hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere

- a) "produzione di un servizio di interesse generale";
- b) "progettazione e realizzazione di un'opera pubblica...";
- d) "autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente...";
- e) "servizi di committenza...".

L'art. 16 del citato decreto dispone 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.

Gli statuti delle società in house devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di costituire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Le società in house sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016.

## **SEZIONE B**

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

#### **B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

La manutenzione e gestione del verde pubblico è qualificabile come servizio pubblico locale, ancorché privo di tariffa pagata da un'utenza diffusa sul territorio (spesso tratto distintivo del servizio pubblico), in relazione a quanto approfonditamente esposto nella deliberazione n 6/2015 del Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, deliberazione agli atti degli uffici, cui si rinvia; Il servizio di manutenzione e gestione del verde pubblico, a livello regionale e provinciale, non rientra nelle gestioni di competenza delle leggi, dei decreti e delle deliberazioni in materia di ciclo dei rifiuti, nel caso di specie è regolamentato da apposito disciplinare tecnico operativo ed elenco prezzi elaborato dal Servizio Ambiente e verde pubblico.

Il servizio in parola, viene affidato alla Società in House attraverso la sottoscrizione di apposito contratto di servizio, con allegato disciplinare tecnico; tale disciplinare elenca i lavori necessari per il corretto svolgimento del Servizio di manutenzione del verde pubblico, apertura e chiusura villa comunale, custodia e servizi ausiliari, ed ha come obiettivo il mantenimento di tutto il verde urbano ricadente in area pubblica e di uso pubblico, compreso quello presente nelle aree cortilizie degli edifici pubblici di proprietà comunale, l'apertura, la chiusura e la custodia della villa comunale denominata "Villa Mazzini" e servizi ausiliari connessi alla gestione del verde pubblico.

Il servizio sarà effettuato seguendo una programmazione calendarizzata ove sarà corrisposto un corrispettivo a canone e da una quota di interventi di manutenzione su richiesta riconducibili ad eventuali servizi di riqualificazione/integrazione del verde esistente secondo le prescrizioni e condizioni stabilite nel capitolato speciale d'appalto, e secondo precisi ordini di servizio impartiti dall'Amministrazione Committente anche eventualmente derivanti da eventi imprevisti ed imprevedibili. La tipologia dell'appalto sarà pertanto a corpo per tutte le operazioni di manutenzione programmate e calendarizzate ed a misura per gli interventi a richiesta, il quale prezzo verrà desunto dall'elenco prezzi allegato al C.S.A.

Sulla base di queste considerazioni, il corrispettivo per i servizi considerati ammonta ad un massimo di **€ 275.000,00** annui compreso I.V.A; tale corrispettivo viene liquidato su base mensile per una quota a canone e per altra quota previa quantificazione in base all'effettivo svolgimento delle attività di manutenzione richieste con specifici ordini di servizio da parte del Comune attraverso l'Ufficio Ambiente.

## **B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

In via generale gli obblighi imposti alla Società in House affidataria del servizio di manutenzione del verde pubblico sono improntati ai principi di seguito elencati:

**a) Eguaglianza** L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti e nel rispetto dei diritti degli stessi. L'accesso al servizio deve essere garantito uniformemente senza distinzione alcuna. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

**b) Imparzialità** La Società affidataria avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole del contratto di servizio e le norme regolatrici del settore.

**c) Continuità** L'erogazione dei servizi pubblici dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili alla Società affidataria, quest'ultima dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

**d) Partecipazione** La partecipazione del cittadino al monitoraggio della prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti della Società affidataria. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio e la società affidataria dovrà dare riscontro all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate.

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

**f) Legittimità** Per l'espletamento dei servizi la Società affidataria dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia e le disposizioni, alle ditte alle quali siano eventualmente affidati singoli incarichi e/o servizi nel rispetto delle disciplina degli appalti pubblici in vigore.

La Società ha l'obbligo di mantenere l'apertura al pubblico, secondo il modello organizzativo della struttura, per l'assistenza richiesta da parte dell'utenza. La società inoltre ha l'obbligo di rendicontare i risultati conseguiti.

## **SEZIONE C**

### **MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

Alla luce dei recenti disposti normativi che sono stati ampiamente richiamati nella **Sezione A** della presente relazione, si ritiene opportuno ricorrere all'affidamento diretto in house alla società P.P.M. S.p.A., società partecipata del Comune di Palmi.

Il rapporto tra il Comune di Palmi e la sua società partecipata rientra pienamente nelle casistiche sopra dettagliate e pertanto non sussistono problemi di natura tecnica in ordine alla possibilità di proseguire, in linea generale, con gli affidamenti in house e quindi, nel caso specifico, nel rinnovare il contratto di gestione e manutenzione verde pubblico.

La società P.P.M. S.p.A. riunisce assolutamente tutti e tre i requisiti anzidetti in quanto essa come già detto, è partecipata al 100% dal Comune di Palmi, esercita la sua attività in misura prevalente (rectius "esclusiva") per l'Ente azionista.

Il Comune di Palmi attua il "controllo analogo", secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria, ed al vigente "Regolamento comunale sulle attività di vigilanza e controllo su società ed enti partecipati", creando un rapporto, certamente di cointeressenza, ma che in realtà assegna all'amministrazione controllante un effettivo potere di indirizzo, direzione e supervisione dell'attività del soggetto partecipato sull'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo.

## **SEZIONE D**

### **MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

Il Comune di Palmi, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita, delle prerogative che ne derivano e del contesto normativo di riferimento, ritiene che l'affidamento "in house" alla P.P.M. Spa, Società Partecipata che negli anni ha recepito totalmente le esigenze dell'Ente, rappresenti la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, come ampiamente dimostrato e per le ragioni specifiche contenute nella Relazione Quadro, al tempo redatta dal Responsabile dell'Area, richiamata nella parte introduttiva della presente relazione; inoltre sotto il profilo esclusivamente economico è stata effettuata un'attenta analisi e comparazione di mercato, dalla quale si evince senza dubbio alcuno, minore spesa per l'Ente e quindi la convenienza di affidare direttamente il servizio alla Piana Palmi Multiservizi S.p.A, (come disposto degli artt. 5 e 192 del D.Lgs 50/2016 – Codice degli Appalti, con gli artt.4 e 16 del D. L.gs 175/2016 – Testo Unico Società

*Partecipate, che ha previsto la possibilità di procedere agli affidamenti diretti alle società in house di servizi pubblici a rilevanza economica).*

**Il Responsabile Area 5^  
Servizi al Territorio  
Arch. Giulia Costantino**