



COMUNE DI SAN GIULIANO TERME

“Medaglia d’Argento al Merito Civile”

Provincia di Pisa

Via G.B. Niccolini, 25 – 56017 San Giuliano Terme (PI) Tel. 050-819111 – Fax 050-819220 <http://www.comune.sangiulianoterme.pisa.it>

Settore *TECNICO e GOVERNO DEL TERRITORIO*

**CONTRATTO
PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI
MANUTENZIONE ORDINARIA DEL VERDE, PATRIMONIO, STRADE,
IMPIANTI E INTERVENTI DI
PRONTA REPERIBILITA’ E PROTEZIONE CIVILE
ALLA SOCIETÀ IN HOUSE**

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA
Valutazione sulla congruità economica dell’offerta
(ex D.L. 18 aprile 2016 n. 50, art. 192)**

OTTOBRE 2022



Indice generale

FINALITÀ.....	2
IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	2
LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO.....	3
LE MOTIVAZIONI DELLA SCELTA.....	3
LE CONDIZIONI PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE.....	4
VERIFICA DELLA CONVENIENZA ECONOMICA.....	5
CONCLUSIONI.....	6

FINALITÀ

Il presente documento rappresenta la relazione istruttoria in merito al nuovo contratto di affidamento di servizi comunali a Società in House.

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”*.

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

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 Codice dei Contratti e delle concessioni, 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. Il Codice introduce, altresì, 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 ha previsto 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.

Si tratta di formulare un nuovo contratto (il precedente è del 22/07/2016 Registro Interno n. 211), con l'obiettivo di migliorare e fissare i cardini contrattuali per un periodo medio (3 +2 anni, in grado di dare stabilità sia tecnica che gestionale/economica.

Il contratto riguarda i seguenti servizi:

- Servizio di manutenzione ordinaria del verde, delle siepi e delle aree sterrate all'interno dei cimiteri comunali;
- Servizio di manutenzione ordinaria del patrimonio edilizio;
- Servizio di manutenzione ordinaria delle strade comunali e della segnaletica orizzontale e verticale;
- Servizio di manutenzione ordinaria del Verde Pubblico Comunale, arredo urbano e attrezzature ludico-sportive;
- Servizio di manutenzione ordinaria degli impianti semaforici;
- Servizio di manutenzione ordinaria degli impianti ascensore, montascale e sollevatori;
- Servizio di manutenzione ordinaria degli impianti tecnologici a servizio dei sottopassi ferroviari e del generatore a servizio del COC;
- Servizio di manutenzione ordinaria degli impianti ed apprestamenti antincendio e di sicurezza;
- Servizio di Reperibilità per interventi ordinari/straordinari e di Pronta Reperibilità di Protezione Civile;

LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Le caratteristiche principali del servizio sono quelle oramai sedimentate da 14 anni di gestione da parte di GESTE del servizio, vengono introdotti:

- la gestione di interventi diversi dall'ordinarietà, pertanto nel "Servizio di Reperibilità" il pronto intervento e di reperibilità di Protezione civile H24.

I nuovi servizi introdotti comportano un aumento dell'importo annuale del servizio. Tali servizi sono programmati e gestiti dall'ente, quindi, le risorse trovano la disponibilità nel Bilancio comunale.

LE MOTIVAZIONI DELLA SCELTA

GESTE gestisce il servizio in argomento con buoni risultati e ha dimostrato una discreta gestione anche nell'ambito di attività diverse da quelle esplicitamente indicate nei contratti previgenti. L'incremento dei servizi in affidamento a GESTE nasce dalla volontà di dare maggiore sicurezza agli immobili comunali in quanto una gestione coordinata e con un unico centro "direzionale" comporta sicure economie anche nella gestione pratica delle diverse problematiche legate alla conduzione degli immobili.

Inoltre, dato atto che molti interventi manutentivi relativi al contratto in argomento sono rivolti ad edifici/strutture che ospitano fasce sociali delicate e sensibili (case comunali, asilo nido, scuole, parchi e strade), si ritiene molto conveniente che sia personale ben identificato, coordinato dall'azienda pubblica di riferimento del Comune (con personale stabile e conosciuto), ad eseguire sul posto le operazioni manutentive.

La scelta di integrare il contratto con nuovi servizi è scaturita dalla volontà di gestire sempre di più il patrimonio in modo sinergico ed efficace oltre che di garantire la sicurezza e gli adempimenti normativi con un "doppio controllo", in grado di rendere maggiormente efficace il mantenimento in sicurezza del patrimonio.

La gestione della maggior parte delle attività manutentive da parte di GESTE comporta una manutenzione controllata per tutti gli immobili comunali e, quindi, risulta molto efficace e di semplice gestione anche da parte degli uffici comunali che vedono in GESTE l'unico interlocutore per tutte le tipologie di intervento (si faccia riferimento, ad esempio, alle problematiche da gestire in urgenza ed in mancanza dei referenti tecnici).

La durata del contratto di 3 + 2 anni comporta anche una maggiore stabilità nei prezzi i quali sono stati concordati, in via prioritaria, come fissi e non modificabili nell'arco contrattuale. Le migliorie introdotte al contratto, quali ad esempio, l'utilizzo del prezzario della Regione Toscana 2022/1 e di Assoverde più adeguato alle effettive necessità dell'Ente, comportano un notevole aumento dell'efficienza del contratto, anche sotto il profilo economico.

Inoltre, un contratto di media durata comporterà anche la possibilità di liberare risorse economiche e umane interne all'ente, in grado di migliorare ulteriormente la qualità del servizio verso il Comune.

In generale, con il nuovo contratto proposto, infatti si rileva:

- servizi sugli impianti a servizio degli immobili e sulle aree gioco in grado di mantenere il patrimonio gestito con continuità nel rispetto delle norme e, quindi, più sicuro;
- l'introduzione degli interventi non di semplice ordinarietà in grado di consentire continuità nella fruibilità degli immobili e sinergia in caso di necessità urgente non procrastinabile;
- il miglioramento delle attività di monitoraggio, di rendicontazione dei dati e di informazione;
- il miglioramento ed una maggior tempestività nella risoluzione delle contestazioni/controversie;
- un miglioramento di immagine, efficacia ed efficienza nelle attività manutentive che, di fatto, hanno un impatto positivo sulla collettività;
- il sostegno alla realizzazione di strumenti/supporti informatici per il necessario ammodernamento e miglioramento della gestione sia degli impianti sia degli immobili;
- la disponibilità, alla scadenza dei contratti in essere, alla gestione di altri servizi coerenti con la contratto quadro.

Il nuovo contratto, così come il precedente, mette in carico a GESTE srl tutti i costi gestionali sgravando il Comune da molte attività (tecniche, amministrative e contabili);

In particolare per i servizi di manutenzione, sorveglianza, guardiania e pulizia dei cimiteri comunali, per la manutenzione del patrimonio pubblico (asili nido e scuole), per la manutenzione ordinaria delle strade comunali e della segnaletica orizzontale e verticale, per i servizi di manutenzione del verde pubblico, arredo urbano e attrezzature ludico-sportive, e pronto intervento e pronto intervento di Protezione Civile H 24, permette un miglior controllo, verifica e valutazione delle prestazioni dei fornitori e, quindi, dell'efficienza del servizio stesso che viene "ribaltata" positivamente sul Comune.

Tutto quanto sopra comporta dei sicuri benefici per la collettività, in particolar modo a livello di fruizione in sicurezza da parte anche di fasce sensibili della popolazione (case comunali, asilo nido, scuole, verde pubblico) del patrimonio comunale. Inoltre, con il miglioramento e l'incremento dei servizi svolti, si renderà più efficiente ed efficace (in quanto coordinata da un unico centro) la struttura dei servizi offerti a giovamento di tutta la collettività.

La forma gestione in argomento, quindi, 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, risulta opportuna. In merito al mancato ricorso al mercato si specifica che il venir meno della gestione delle attività necessarie per l'affidamento, la gestione, la contabilizzazione dei servizi di manutenzione comporta un vero e proprio risparmio gestionale all'interno dell'ente, non solo a livello tecnico ma anche a livello contabile e amministrativo; anche alla scala puramente economica il servizio, garantendo prezzi fissi per tutta la durata, la certezza di individuazione dei costi tramite la definizione precisa dei prezzi di riferimento, uno sconto sui prezzi stessi e delle migliorie a livello di produzione e mantenimento di supporti informatici necessari ad un miglior mantenimento del patrimonio, risulta a tutti gli effetti economicamente vantaggioso.

LE CONDIZIONI PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE

Le condizioni per l'affidamento diretto "in house" sono assolutamente sussistenti in coerenza con i requisiti richiesti dalla normativa europea e precisamente:

- 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.

L'affidamento "in house" a GESTE è assolutamente compatibile con la normativa vigente, sussistono ampiamente le ragioni richieste dalla normativa vigente per l'affidamento del servizio sopra descritto secondo il modello "in house providing".

In relazione, altresì, all'assenza di vocazione commerciale si specifica che l'oggetto sociale di GESTE, evidenzia, come si è detto, che tra i servizi fondamentali rientrano quelli di cui al contratto quadro in argomento (a titolo esemplificativo e non esaustivo: servizi Global Service e di Facility Management intesa come erogazione di servizi all'edificio, realizzazione gestione e manutenzione del verde pubblico, effettuazione di servizi e di attività varie di pulizia, gestione e manutenzione del patrimonio di interesse pubblico ed altri).

Si deduce che le società GESTE nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica (100%) del Comune di San Giuliano Terme, si configura quale società in linea con i principi dettati dall'art. 192 D.lgs. 50/2016, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di "governance" che presenta e per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano lo statuto sociale.

Infine si ritiene che sussistano ampiamente le ragioni richieste dalle normativa vigente per l'affidamento del servizio sopra descritto secondo il modello "in house providing".

Ciò anche in ragione del fatto che: nella specie sussistono i requisiti comunitari per l'affidamento "in house"; il modello "in house providing" consente di effettuare sui servizi un maggior controllo, più incisivo e penetrante rispetto all'appaltatore privato.

Inoltre la società risulta essere in possesso di una serie di caratteristiche che garantiscono la corretta e conveniente esecuzione del servizio e in particolare:

- capacità di fornire servizi nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia, a prezzi concorrenziali e comunque competitivi;
- presenta una situazione economico e patrimoniale che consente l'autosufficienza gestionale;
- possiede una dotazione organica adeguata alla gestione del servizio;
- è in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio.

VERIFICA DELLA CONVENIENZA ECONOMICA

La convenienza del presente contratto non si misura unicamente in termini puramente economici, come sopra già indicato, ma in termini generali di gestione.

Si ravvisa, infatti, una forte economia nella gestione del servizio in quanto lo spostamento in capo a GESTE srl di tutte le fasi amministrative, gestionali, tecniche e contabili comporta un sicuro rafforzamento delle disponibilità di tempo interne all'ente e una gestione, seppur eseguita da terzi, conforme alle normative vigenti e con impostazioni riferite alla qualità, molto importanti per mappare e monitorare le attività svolte da GESTE srl stessa.

A livello economico, inoltre:

- il mantenimento per il medio periodo (3+2 anni) di prezzi costanti con riferimento all'anno 2022 per la totalità dei servizi;
- il preciso riferimento a prezzi costruiti appositamente per le opere pubbliche e per le loro manutenzioni di cui al Prezzario Regione Toscana 2022/1 e Assoverde 2022;
- il ricorso all'analisi del prezzo, con specifico riferimento alla costruzione del prezzo del singolo elemento al Prezzario Regione Toscana 2022/1 e/o Assoverde 2022, quale metodo alternativo, delineato per l'individuazione dei prezzi in caso di mancanza degli stessi nel prezzario di riferimento;
- alla percentuale media di ribasso che è stata offerta dalla Società in House e applicata per tutta la durata del contratto e sugli eventuali nuovi prezzi;

comportano una convenienza economica effettiva, misurabile e in grado, altresì, di creare efficienza gestionale.

Inoltre, anche il miglioramento della gestione delle contestazioni comporta un'economia riflessa molto importante in quanto le stesse, se risolte in termini temporali brevi, possono mutare in economie a disposizione del servizio stesso.

Non ultimo si rileva che il supporto di GESTE srl per la produzione ed il mantenimento di supporti informatici in grado di migliorare la qualità del servizio, evidenzia una chiara economia sia economica che a livello di miglioramento del servizio e nella gestione del tempo, anch'esso parametro economico rilevante.

CONCLUSIONI

L'affidamento "in house" a GESTE, del servizio in argomento risulta preferibile, sotto più profili (in termini qualitativi, cumulativi, sinergici, a medio e lungo termine (trattandosi di un contratto con durata di 3 + 2 anni), rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- in primo luogo risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione Comunale ed il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del solo contratto;
- i costi sono contenuti a livelli confrontabili con il mercato esistente, realizzando GESTE una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune realizzerebbe con una gestione interna e, con l'introduzione di alcune migliorie al contratto di riscontro economico, la proposta di GESTE srl risulta effettivamente maggiormente vantaggiosa;
- il raggiungimento di uno standard qualitativo maggiore del nuovo contratto dimostra, fra l'altro, l'efficacia della scelta a suo tempo operata che ha comportato un recupero di efficienza in via generale creando sinergie ed economie di gestione.

In relazione a quanto in premessa, si esprime una valutazione complessivamente positiva in ordine al nuovo contratto, che porta a considerare vantaggioso e conveniente, per l'amministrazione comunale, l'affidamento diretto "in house" a GESTE dei servizi descritti nell'ambito del progetto e nello schema di contratto.