



COMANDO POLIZIA LOCALE CIAMPINO

CITTA' METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

Relazione

**illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti
previsti per l'affidamento "in house" del servizio**

APERTURA E CHIUSURA IMMOBILI E PARCHI COMUNALI

del Comune di CIAMPINO

**(ex art. 34, c. 20-21, D.L. 18/10/2012 n. 179
convertito con modificazioni dalla L. 17/12/2012 n. 221)**

Dirigente	Responsabile del procedimento
Comandante Roberto ANTONELLI	Ufficiale Gianni IORIO

Protocollo 53338



INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio APERTURA E CHIUSURA IMMOBILI E PARCHI COMUNALI
Ente affidante	Comune di Ciampino VI Settore - Comando Polizia Locale
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	Affidamento diretto <i>in house providing</i> ad A.S.P. S.p.A.
Durata del contratto	01.01.2019 - 31.12.2021
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo Affidamento attualmente il servizio è svolto in forma diretta (Sede Comunale). Precedentemente l'attività di apertura e chiusura parchi era affidata ad una impresa di vigilanza privata
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Ciampino

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dirigente: Dott. Roberto ANTONELLI Comandante Polizia Locale Ciampino Responsabile del Procedimento: Gianni IORIO Ufficiale Polizia Locale Ciampino
Ente di riferimento	Comune di Ciampino
Area/servizio	Comando Polizia Locale Ciampino Settore VI
Telefono	067919104
Email	comandante@polizialocaleciampino.it polizialocaleciampino@pec.it
Data di redazione	16/08/2018



Premessa

La presente relazione ha lo scopo di assolvere agli obblighi informativi prescritti dall'art. 34, comma 20 e 21 del D.L. 179/2012, con specifico riferimento all'ipotesi di affidamento *in house* del **“SERVIZIO DI APERTURA E CHIUSURA IMMOBILI E PARCHI COMUNALI”** *in house providing* all'A.S.P. S.p.A.

Richiamati i principi normativi che regolano l'affidamento indicato, la relazione ha lo scopo di illustrare le caratteristiche attuali del servizio, nonché i presupposti gestionali ed economico-finanziari, posti alla base della preferenza individuata dall'ente per la modalità di affidamento prescelta, nel rispetto della normativa applicabile e dei principi Costituzionali in materia con particolare riguardo all'economicità dell'azione amministrativa.

Dispone a questo riguardo l'art. 34, comma 20, del D. L. 179/2012: *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 istituzionale 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”.*

In funzione di quanto richiamato, la presente relazione è articolata nei seguenti punti:

- 1. Normativa di riferimento**
- 2. Caratteristiche del servizio**
- 3. Sussistenza delle condizioni previste dall'ordinamento**
- 4. Motivazioni della scelta del Comune di Ciampino per l'affidamento *in house***
- 5. Verifica della congruità di mercato**
- 6. Comparazione delle condizioni praticate da parte dei comuni limitrofi**
- 7. Conclusione ed esito della verifica**



Normativa di riferimento

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in una 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, attraverso il sistema del c.d. Controllo analogo, (c.d. affidamento *in house providing*), ovvero la soluzione gestionale che il Comune di Ciampino intende perseguire, con riguardo al servizio di **APERTURA E CHIUSURA IMMOBILI E PARCHI COMUNALI**.

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, come sopra richiamato, prevede espressamente tale ipotesi di affidamento così come di seguito illustrato.

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 D.L. 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 22.05.2003, 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).

Posto questi brevi cenni sul concetto di servizio pubblico locale è doveroso porre mente al nuovo Codice dei contratti, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che all'art. 192, comma 2, stabilisce 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 nuovo Codice degli appalti 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.

Congiuntamente a tale disposizioni è stato inoltre introdotto il d.lgs. n. 175 del 19.08.2016 “Testo unico sulle società partecipate” modificato con il D.Lgs 100/2017.

Entrambi i provvedimenti 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.

L'art. 5 del decreto, infatti, 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:

- 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”);
- 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;

- 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. L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri che verranno definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

L'art. 16, del D.Lgs. n. 175/2016, 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"



Caratteristiche del servizio

Il servizio di **SERVIZIO DI APERTURA E CHIUSURA IMMOBILI E PARCHI COMUNALI** prevede nello specifico le seguenti attività:

1. Apertura e chiusura del Municipio, rispettivamente alle ore 07.00 ed alle ore 19.00, ad eccezione del sabato il cui orario è dalle ore 07.30 alle ore 13.00.
2. Apertura e chiusura dei parchi pubblici, rispettivamente a partire dalle ore 06.00 l'apertura ed alle ore 21.00 la chiusura. Tale attività comprende anche una verifica di qualità funzionale e di stabilità relativamente ai cancelli di ingresso/uscita. A questo proposito, eventuali malfunzionamenti saranno immediatamente comunicati all'ufficio manutenzione per le successive attività di ripristino.

Attualmente, il servizio di apertura e chiusura della sede comunale è svolto direttamente da personale dell'amministrazione.

Relativamente al servizio di apertura e chiusura dei parchi pubblici, è stato svolto precedentemente da una impresa di vigilanza.



Sussistenza delle condizioni previste dalla normativa

Il concetto di **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, servizio che, se affidato al mercato, potrebbe non essere garantito.

Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all'obiettivo che l'autorità pubblica ha assegnato al servizio.

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 ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate misure.

Per quanto riguarda il concetto di compensazione economica, esso deriva, nel diritto comunitario, dall'art.106 del Trattato in base al quale la gestione del servizio deve in via generale essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole della concorrenza laddove il rispetto dei principi che la governano rischi di compromettere la missione affidata al gestore.

Se l'operatore economico, infatti, chiamato a gestire un servizio pubblico agisse in maniera del tutto scevra da condizionamenti derivanti dalla "*mission*" particolare che la natura del servizio pubblico impone, esso potrebbe far dipendere la propria offerta esclusivamente dalle regole economiche che governano l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Per questo il committente, in quanto soggetto cui compete la tutela dell'interesse pubblico, è tenuto a riequilibrare lo scompenso economico



COMANDO POLIZIA LOCALE CIAMPINO

CITTA' METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

gravante sul gestore con delle compensazioni economiche a suo vantaggio qualora la prestazione universale non operi in un mercato remunerativo della medesima, al fine di consentirne la fornitura secondo le prescrizioni fondamentali che precedono.




La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha messo a punto, soprattutto con la sentenza Altmark, i principi relativi alle compensazioni economiche evidenziando, in particolare, che *“la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento”*.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del 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.

Via Mura dei Francesi 203 - 00043 Ciampino (RM)

Telefono centrale operativa: (+39) 06 7919104 Fax: (+39) 06 79321589

Codice fiscale: 02773250580 Partita iva: 01115411009

 info@polizialocaleciampino.it  [@pl_ciampino](https://twitter.com/pl_ciampino)  www.polizialocaleciampino.it



Motivazione della scelta dell'Ente per l'affidamento

La Società A.S.P. S.p.A. è a tutti gli effetti società a capitale interamente pubblico, le attività sono svolte nei confronti del Comune di Ciampino, 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 Ciampino 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.

Il controllo della qualità dei servizi in trattazione si attua durante tutto l'anno, direttamente tramite il Comando della Polizia Locale,

Va inoltre detto, in termini di efficienza ed economicità dei servizi, che la gestione attraverso l'A.S.P. 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.

Tale integrazione di servizi consente un monitoraggio dei servizi maggiormente indipendente dalla struttura interna al Comune che soffre, come tutti gli Enti locali, di profonde difficoltà in termini di dotazione di personale.

L'affidamento all'A.S.P. 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, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione.

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.

Non solo, la possibilità di utilizzare risorse già presenti nonché il *know how* già sviluppato dall'A.S.P. S.p.A., consente indirettamente di "recuperare" degli oneri attualmente a carico della società già sostenuti a titolo di costi generali.



Verifica della congruità

Per quanto riguarda la valutazione economica del servizio di APERTURA E CHIUSURA IMMOBILI E PARCHI COMUNALI, l'analisi sarà relativa ai proventi ed oneri di carattere "industriale" e, come tale, direttamente afferenti alla sola gestione del servizio.

In particolare, tra i proventi è necessario annoverare l'importo derivante dal pagamento del corrispettivo erogato dal comune di Ciampino a fronte degli oneri la cui voce principale, se non unica, è costituita dai costi di personale.

Il corrispettivo da erogare è costituito da due voci separate così rappresentate:

- | | |
|---|-----------------|
| 1) APERTURA E CHIUSURA PARCHI E GIARDINI | 17.000,00 annui |
| 2) APERTURA E CHIUSURA RESIDENZA COMUNALE | 3.000,00 annui |

Gli importi indicati sono da assoggettare ad IVA ad aliquota ordinaria.



Comparazione delle condizioni praticate da parte di altri soggetti.

Ai fini di una più esauriente verifica sulla sussistenza del requisito dell'economicità del servizio si è proceduto ad effettuare una comparazione rispetto alle tariffe praticate da altri soggetti economici.

Municipalità	Costo MENSILE	Costo ANNUALE	Note
Italpol	2.895,00	35.222,50	Precedente affidatario. Servizio svolto con G.P.G.
Associazione Nazionale Carabinieri	1.620,00	19.710,00	Servizio svolto presso Municipi del Comune di Roma
ASP S.p.A.	1.397,40	17.000,00	Proposta contrattuale



Conclusioni ed esito della verifica

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che A.S.P. S.p.A., nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica (100% *in house*), 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 essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizza il relativo statuto sociale.

In merito all'impatto economico-finanziario e gestionale-organizzativo nella definizione dei costi e della contabilizzazione della gestione, si demanda ad apposito piano di gestione, organizzativo ed industriale da prodursi da parte dell'amministratore unico di A.S.P. s.p.a. tale che garantisca la sostenibilità economica, l'ottimale impiego dei fattori produttivi e la garanzia del rispetto dei principi di economicità ed efficienza del servizio in esame.

Nel caso di specie i requisiti richiesti per l'affidamento *in house* risultano soddisfatti e pertanto il Comune di Ciampino può, in base alla normativa vigente e per tutte le motivazioni di cui sopra sia normative che di convenienza, affidare il servizio di che trattasi *in house* alla società A.S.P. s.p.a., partecipata dall'Ente, a totale capitale pubblico