



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)  
CORPO DI POLIZIA LOCALE

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA (ex art. 34, comma 20 e 21, D.L. n. 179/2012).

Concessione del SERVIZIO DI GESTIONE DELLE AREE DI SOSTA e di RISCOSSIONE COATTIVA delle sanzioni per violazioni al CdS alla società *in house providing* denominata “Velletri Servizi S.p.A.

Periodo 01/05/2020 – 31/12/2023

Informazioni di sintesi	
Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione delle aree di sosta e dei parcheggi a pagamento. Servizio di riscossione coattiva delle sanzioni per violazioni al CdS
Ente affidante	Comune di Velletri
Tipo di affidamento	Concessione
Durata del contratto	Dal 01 maggio 2020 al 31 dicembre 2023
Tipo di affidamento	Adeguamento di servizio già attivo
Territorio interessato	Ambito territoriale del Comune di Velletri

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo	Dr. Maurizio Santarcangelo
Ente di riferimento	Comune di Velletri
Area	AREA 1 – Corpo di P.L. Protezione Civile
Telefono	06/96142567
Telefax	06/9630667
E - mail	maurizio.santarcangelo@comune.velletri.rm.it

## 1. PREMESSA

La presente relazione assolve agli obblighi informativi prescritti dall'art. 34, comma 20, del DL. n. 179/2012, con riferimento all'affidamento dei Servizi di gestione delle aree di sosta e di riscossione coattiva delle sanzioni per violazioni al CdS alla Società “in house providing” denominata “Velletri Servizi S.p.A.” Oltre alle finalità di legge, la presente relazione individua i principali obiettivi e le motivazioni dell'affidamento e rende trasparente il processo di affidamento del Servizio in oggetto, ferma restando la discrezionalità amministrativa dell'Ente e la disciplina comunitaria applicabile. Vengono illustrati i presupposti amministrativi, posti a base della preferenza dell'Amministrazione



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)

CORPO DI POLIZIA LOCALE

comunale per la modalità di affidamento prescelta in confronto alle altre possibili, nel rispetto della normativa applicabile e del principio dell'economicità dell'azione amministrativa.

L'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/12, dispone 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".

## 2. IL QUADRO DI CONTESTO e NORMATIVO

### A. Descrizione generale del modello di gestione dei servizi per la mobilità del comune di Velletri

#### 1. (Servizio di gestione della sosta e dei parcheggi)

La gestione dei servizi per la mobilità del comune di Velletri è stata oggetto di un processo di progressiva trasformazione, per arrivare al 2010 con l'affidamento della gestione dell'intera offerta della sosta a pagamento disponibile sul territorio comunale, mediante affidamento diretto "in house", alla società Velletri Servizi S.p.A.

La scelta è stata attuata mediante ricorso al modello prefigurato dalla normativa allora vigente, con modulazioni successivamente rispondenti all'art. 113, comma 5, lett.c) del decreto legislativo n. 267/2000, all'art. 23 bis del d.l. 112/2008 e alla legge n. 148/2011 per l'organizzazione dei servizi pubblici a rilevanza economica.

Gli atti di affidamento hanno condotto alla qualificazione dei servizi di gestione della mobilità del comune di Velletri come attività di rilevanza economica, nonché l'affidamento al particolare organismo in quanto società a capitale interamente pubblico, sottoposta alle condizioni per cui l'ente pubblico titolare del capitale sociale esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e per cui la società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico che la controlla.

Tale assetto è caratterizzato dalla presenza dei due parametri essenziali per il modulo "in house providing" definiti dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza nota come "sentenza Teckal".

La Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, lascia liberi gli Stati membri di decidere le modalità organizzative della prestazione dei servizi di interesse economico generale. E' perciò consentito che, in conformità ai principi generali del diritto comunitario, gli enti pubblici scelgano se espletare tali servizi direttamente o tramite terzi e che, in quest'ultimo caso, individuino diverse forme di esternalizzazione ivi compreso l'affidamento a società partecipate dall'ente pubblico medesimo. In tale ambito, peraltro, si possono fare ipotesi distinte:

- a) ricorso al mercato;
- b) partenariato pubblico – privato istituzionalizzato;
- c) affidamento in house

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza: qualora un'amministrazione pubblica ricorresse all'affidamento di un servizio ad un soggetto terzo mediante espletamento di evidenza pubblica, risulterebbe certamente coerente con il quadro



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)  
CORPO DI POLIZIA LOCALE

---

normativo comunitario. E' comunque 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).

Si riportano alcuni riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione: Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea “1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. 2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale non sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. 3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni”.

Corte di Giustizia CE – Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal) In tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso di appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui, “nel contempo, *l'ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano*”; in quest'ultimo caso si ritiene plausibile l'affidamento diretto.

Giurisprudenza costituzionale: “Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in-house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus* del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.”

Tale servizio è senza dubbio annoverabile tra i servizi pubblici locali (posta la sua fruizione diretta da parte dei cittadini) con rilevanza economica, in funzione degli elevati indici di redditività.

La qualificazione delle attività come servizio pubblico locale è stata sancita dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale con molteplici interventi:

- Corte di Giustizia CE con sentenza del 13 ottobre 2005
- Consiglio di Stato con sentenza n. 3066 del 10 giugno 2005
- Consiglio di Stato con sentenza n. 3250 del 31 maggio 2011
- 

Alla luce di quanto sopra, risultano ricorrere le caratteristiche evidenziate dalle pronunce in esame perchè la gestione possa ben rientrare nell'alveo dei servizi pubblici a rilevanza economica, come



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)  
CORPO DI POLIZIA LOCALE

---

peraltro stabilito anche dai pareri dell'Autorità Garante per la concorrenza ed il Mercato AS542 – AS554 – AS618 – AS642.

### 3. LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

#### **a) servizio di gestione delle aree di sosta a pagamento**

La gestione della sosta a pagamento è regolamentata da un disciplinare di servizio che ne regola l'esecuzione da parte della Società, quale strumento operativo dell'Amministrazione Comunale, secondo le seguenti linee guida:

- la determinazione delle aree ove la tariffazione deve essere applicata, delle tariffe, degli orari, delle esenzioni dei trattamenti particolari a qualificate categorie di utenti, sono di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione Comunale;
- la Giunta Comunale ha determinato, con proprie delibere, i parametri di funzionamento della gestione per l'esercizio stagionale a venire, demandando alla Società la mera organizzazione delle attività;
- la Società si adegua ed aggiorna la gestione agli indirizzi cogenti dell'Amministrazione Comunale, curando esaustivamente la gestione del servizio;
- la Società acquisisce le risorse necessarie sul mercato con procedure analoghe a quelle che avrebbe adottato l'Amministrazione Comunale in caso di gestione diretta;
- la Società, quale braccio operativo del Comune, nella sua strutturazione organizzativa finalizzata all'esecuzione delle specifiche attività affidate, svolge il servizio con criteri di efficacia ed efficienza economica, concentrando tutto il know how di settore in uno specifico strumento dedicato dell'Amministrazione Comunale, da questa direttamente controllato;
- la Società ricorre all'impiego di personale dipendente per le attività di controllo ed accertamento delle infrazioni in materia di sosta nelle aree affidate e per l'esecuzione dei servizi accessori previsti nel disciplinare (manutenzione della segnaletica orizzontale delle aree di parcheggio, pulizia della stesse);
- l'assetto organizzativo sviluppato garantisce all'Amministrazione Comunale una organizzazione del servizio con criteri di tipo "privatistico" (efficacia ed efficienza), mantenendo il pieno controllo di ogni variabile di sistema sia sul versante dei costi (procedure di evidenza) che della qualità del servizio erogato, mantenendo nel contempo la potestà autoritativa piena sulla gestione del territorio. La specializzazione della Società costituisce un patrimonio a disposizione dell'Amministrazione e della collettività, anche per lo sviluppo di sinergie ed economie di scala all'interno di quanto contemplato dall'oggetto sociale;
- questo permette inoltre, dal punto di vista funzionale, all'Amministrazione di adattare il "capitolato" di gestione del sistema sosta alle modifiche in corso all'assetto complessivo della mobilità cittadina, sia in termini di realizzazione progressiva del progetto contemplato dal Piano Urbano del Traffico che delle scelte strategiche nel tempo intraprese. Tale elasticità non risulterebbe possibile all'interno di un affidamento del servizio sul mercato competitivo, ove necessiterebbe la definizione di un capitolato rigido di offerta sulla quale richiedere una conseguente offerta economica vincolante.

#### **aa) servizio di manutenzione della segnaletica stradale**



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)

CORPO DI POLIZIA LOCALE

- il servizio riguarda la gestione della segnaletica orizzontale di tutti i tipi di stalli del Comune di Velletri, quindi non in una logica a cottimo bensì all'interno di un programma pluriennale di mantenimento ed aggiornamento delle dotazioni esistenti;
- di concerto con i vari uffici competenti dell'Amministrazione Comunale, di anno in anno viene definito un programma di interventi coordinato con le attività in corso da parte dell'Amministrazione Comunale;
- il disciplinare prevede tempi di reazione immediati per tutte le esigenze di carattere quasi istantaneo nascenti dalle varie esigenze dell'Amministrazione Comunale all'interno di una programmazione sinergica con le altre attività dell'Amministrazione Comunale in corso;
- l'efficacia del servizio è garantita dalla attività di stretta interazione tra l'Amministrazione Comunale e la propria società in house, che ne costituisce braccio operativo. Le attività di pianificazione, programmazione e controllo vengono svolte in assonanza e stretta collaborazione con gli uffici comunali competenti (Polizia Locale);
- la Società si adegua ed aggiorna la gestione agli indirizzi cogenti dell'Amministrazione Comunale, curando esaustivamente la gestione del servizio;
- questo permette inoltre, dal punto di vista funzionale, all'Amministrazione di disporre di uno strumento elastico ed adattabile alle diverse esigenze emergenti, anche nelle modifiche in corso all'assetto complessivo della mobilità cittadina.

## **b) servizio di riscossione coattiva relativa alle violazioni al CdS mediante ingiunzione fiscale**

La gestione dell'attività di riscossione in questione è regolamentata da un disciplinare di servizio che ne regola l'esecuzione da parte della Società, quale strumento operativo dell'Amministrazione, fondato su tre presupposti:

- l'Amministrazione comunale, in base alla Legge n. 265/2002, ha scelto di effettuare in proprio la riscossione coattiva riferita al procedimento sanzionatorio legato agli illeciti amministrativi tramite ingiunzione fiscale secondo le disposizioni di cui al R.D. 639/1910 e al D.P.R. 602/1973 e successive modifiche;
- come previsto dall'art. 5, comma 1, dell'Atto costitutivo della Velletri Servizi S.p.A., il Comune di Velletri ha manifestato con deliberazione di G.C. n. 9 del 19.01.2015 la volontà di affidare alla Velletri Servizi la riscossione coattiva dei proventi contravvenzionali, anche in considerazione della circostanza che la società svolge già tutti i servizi di riscossione coattiva per conto del comune di Velletri, in merito ai tributi ICI/IMU, TARSU/TARES, TOSAP;
- la società ha in esercizio un Funzionario Responsabile della riscossione.

## **4. QUADRO ECONOMICO**

a) Per quanto riguarda i dati contabili riferiti alla gestione delle aree di sosta e parcheggi a pagamento, dalla relazione sul controllo analogo – esercizio 2018 - della Società risulta che:

- alla società è stato corrisposto sul volume loro delle entrate pari ad € 809.712,47, come da disciplinare, un aggio pari al 53% oltre IVA (€ 464.289,13).

L'attività degli ausiliari della sosta nella stagione 2018 ha comportato l'emissione di oltre 3.800 accertamenti per mancato/incompleto pagamento della sosta.



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)  
CORPO DI POLIZIA LOCALE

---

La Società ha inoltre provveduto con proprie risorse a dotare gli ausiliari della sosta di terminali informatici per la rilevazione delle infrazioni, in grado di scaricare digitalmente i dati nel nuovo programma di gestione delle notifiche da parte del Comando di Polizia Locale, aumentando l'efficienza ed efficacia del servizio ed ottimizzando il ricorso alle risorse umane.

Per agevolare l'utenza nelle modalità di pagamento dei parcheggi, ha acquisito e messo in uso gratuito per i cittadini un software per consentire il pagamento attraverso applicazione su smartphone.

L'intenzione dell'Amministrazione, alla luce del sottostante quadro economico, era quella di riaffidare alle stesse condizioni di riconoscimento dell'aggio il servizio in questione.

Due considerazioni fanno propendere per rivedere la determinazione dei ricavi in favore della società partecipata, limitatamente al periodo maggio/dicembre 2020.

Per il nuovo affidamento 2020-2023, la società ha previsto un piano di investimento per la completa sostituzione dei sistemi di pagamento tecnologici installati (n. 26 parcometri di ultima generazione), da realizzare già entro il primo anno.

Inoltre, la circostanza che il 31 gennaio 2020 è stato dichiarato per sei mesi, con delibera del Consiglio dei Ministri, lo stato di emergenza sanitaria per il rischio connesso a patologie derivanti dal virus COVID-19 su tutto il territorio nazionale e che, successivamente, con diversi DPCM, sono state emanate disposizioni volte a stabilire misure restrittive per gli spostamenti delle persone fisiche nel territorio comunale, ha indotto l'Amministrazione comunale ad adottare due deliberazioni, rispettivamente nei mesi di marzo ed aprile 2020, con le quali ha sospeso il pagamento dei parcheggi per gli utenti fino al prossimo 3 maggio.

Tale ultima decisione ha portato ad avere una entrata pari a zero sul bilancio comunale (e di conseguenza sul riconoscimento della quota spettante alla Velletri Servizi) a partire dal 10 marzo scorso.

Per avere un riequilibrio economico-finanziario, si ritiene congruo riconoscere alla società, per il periodo maggio 2020/dicembre 2020, un aggio pari al 65% sul volume delle entrate derivanti dai parcheggi a pagamento.

Infine, per efficientare la mobilità degli ausiliari nel controllo sul pagamento dei parcheggi esistenti sul territorio comunale, la società ha preventivato l'acquisto di un veicolo ibrido/elettrico.

Di seguito, la proposta formulata dalla società in questione, per ciascun anno di durata della convenzione:



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)

CORPO DI POLIZIA LOCALE

COSTI	IMPORTO	RICAVI	IMPORTO
<b>COSTI DEL PERSONALE</b>		<b>RICAVO SETTORE PARCHEGGI</b>	<b>441.731,83</b>
Stipendi imp. uff. parcheggi	198.276,20		
Contributi	59.756,83		
INAIL	907,59		
Ticket Restaurant uff. parcheggi	4.018,00		
Costi per la sicurezza del pers. Parcheggi	41,00		
Costi per il vestiario Ufficio Parcheggi	966,77		
Accant. TFR imp. parcheggi	10.492,33		
Contributi sociali per ferie non godute	2.572,11		
Costi dip. Per ferie non godute	8.184,77		
<b>TOTALE COSTI DEL PERSONALE</b>	<b>285.215,60</b>		
<b>COSTI DIRETTI</b>			
Acquisti di materiali di consumo, cancelleria settore parcheggi	39.879,45		
Noleggi	180,00		
Manutenzioni settore parcheggi	66.265,00		
Commis. postali c/c riscoss. parcheggi	279,94		
Spese per software parcheggi	2.625,00		
Ammortamenti parcheggi	3.918,42		
Energia elettrica AREA AMORE	586,08		
<b>TOTALE COSTI DIRETTI</b>	<b>113.733,89</b>		
<b>COSTI INDIRETTI (15% DEL COSTO DEL PERSONALE) art. 68 Regolamento (UE) n. 1303/2013</b>	<b>42.782,34</b>		
<b>TOTALE COSTI SETTORE</b>	<b>441.731,83</b>	<b>TOTALE RICAVI SETTORE</b>	<b>441.731,83</b>

b) La remunerazione del servizio di riscossione coattiva ricalca, per quanto possibile, i corrispettivi riconosciuti al Concessionario Nazionale:

- una percentuale (aggio dell'8%) sull'incassato dal debitore;
- il rimborso delle spese per le attività coattive e complementari, in linea con le due Tabelle ministeriali A e B definite nel DM del 21/11/2000.

Oltre alle tabelle ministeriali, i principali costi a carico dell'Ente (che vengono ribaltati sul debitore moroso) sono i costi postali e di notifica, i costi delle visure immobiliari e in camera di commercio che vengono sostenuti per l'attività coattiva.

La scelta di affidare tale servizio, in house, alla società partecipata, si basa sulla consapevolezza che la possibilità di utilizzare banche dati consistenti in possesso del comune di Velletri per i suoi contribuenti sia una metodologia che consente di raggiungere l'obiettivo di non disperdere energie con procedimenti inutili e inefficaci (attraverso la conoscenza dei debitori che risultano nullatenenti sui quali potrà essere fatta, comunque, una valutazione sulle azioni stragiudiziali per il recupero del credito).

## 5. ASSETTO SOCIETARIO, GOVERNANCE, CONTROLLO ANALOGO

La Velletri Servizi S.p.A. è stata costituita in data 26 aprile 2010 come Società a capitale interamente pubblico, con partecipazione maggioritaria di controllo del Comune di Velletri ed è iscritta come previsto dalle Linee Guida n. 7 ANAC nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatari che operano mediante affidamento diretto nei confronti delle proprie società in house.

La VS risponde autenticamente ai requisiti dell'in house providing per il Comune di Velletri in quanto ad oggi:

1. Il capitale sociale è interamente pubblico;



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)  
CORPO DI POLIZIA LOCALE

---

2. non sono previste possibilità di ingresso di partecipazioni private nella società;
3. l'oggetto sociale è identificato e finalizzato alle esigenze del Comune di Velletri;
4. il Comune di Velletri determina la governance della Società: quale socio di maggioranza assoluta esprime due consiglieri di amministrazione su tre, oppure nomina l'amministratore unico;
5. i disciplinari di servizio prevedono il controllo del Comune sui lavori e sulle attività, e le scelte strategiche sugli assetti relativi alle attività svolte sono demandate unicamente all'Ente Controllante;
6. l'Amministrazione Comunale esercita il controllo analogo nelle forme previste dallo Statuto.

## 6. CONCLUSIONI

Ad esito della verifica ex art. 34, commi 20 e 21 del DL 179/2012, in considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che la Velletri Servizi S.p.A., nella veste di società a totale partecipazione pubblica, si configura quale società in house in linea con i principi dettati dal diritto comunitario. La presente relazione, una volta approvata dal Consiglio Comunale, sarà pubblicata sul sito web del Comune di Velletri ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21, del DL 179/2012, convertito in legge 17 dicembre 2012 n. 221.

Velletri, lì 21 aprile 2020

IL DIRIGENTE  
(Dr. Maurizio Santarcangelo)



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)

CORPO DI POLIZIA LOCALE

## **RELAZIONE ISTRUTTORIA SULL’AFFIDAMENTO ALLA SOCIETA’ IN HOUSE VELLETRI SERVIZI S.P.A. DEI SERVIZI di bike sharing e di riscossione violazioni al CdS.**

**(DURATA – DAL 1/05/2020 AL 31/12/2023)**

Relazione resa ai sensi del combinato disposto dell’art. 34, comma 20, del DL 18 ottobre 2012, n.179 e dell’art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

### **Finalità**

La presente relazione si riferisce all'affidamento diretto, in house, dei servizi di “bike sharing” e di riscossione delle violazioni al C.d.S., in adempimento alle indicazioni fornite dall’Amministrazione comunale che, da ultimo, con delibera di GC n. 2 del 17/1/2017 ha dettato regole finalizzate alla gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica e dei servizi strumentali da affidare alla Velletri Servizi S.p.A.

Il presente documento rappresenta la relazione/istruttoria sull’affidamento della gestione dei servizi in questione e viene redatta ai sensi del combinato disposto dell’art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e dell’art. 34, comma 20, del DL 18 ottobre 2012, n.179. Tali disposizioni normative prevedono 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 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.

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



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)

CORPO DI POLIZIA LOCALE

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”. L’iscrizione in tale elenco consente 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 (così come già previsto all’art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell’offerta formulata del soggetto “in house”, avendo riguardo all’oggetto e 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.

Dal tenore letterale della norma, sembra quindi chiaro che il confronto dell’offerta presentata dall’aggiudicatario diretto con i prezzi di mercato è condizione di legittimità dell’affidamento, ma, ovviamente, solo nel caso in cui questo abbia ad oggetto prestazioni che possono essere erogate da operatori privati in regime di concorrenza.

Tutti gli atti afferenti gli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione “Amministrazione

trasparente” del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del d.Lgs. 33/2013.

Per quanto attiene invece l’art. 34, comma 20, del DL 18 ottobre 2012, n.179 lo stesso trova applicazione in

tutte le fattispecie dallo stesso indicate.

## **Le caratteristiche del servizio**

### **1. Servizio di bike sharing**

Detto servizio si inserisce in una logica di ottimizzazione globale della gestione dei servizi alla mobilità (intesi quali il servizio di gestione della sosta, della segnaletica orizzontale relativa ai parcheggi) attraverso un unico affidamento – diretto – in house alla società Velletri Servizi.

Le attività si concretizzeranno principalmente nelle seguenti azioni:

Prelevamento giornaliero da luogo di custodia e rimessaggio, al termine del servizio, delle bici nelle rastrelliere delle ciclo stazioni;
---

Lavaggio, pulizia, manutenzione meccanica delle bici;
---

Manutenzione informatica del software di gestione;
--



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)

CORPO DI POLIZIA LOCALE

Servizio di front-office e gestione economico/amministrativa delle iscrizioni al servizio;

Controllo del sistema colonnine delle stazioni

## 2. Servizio di riscossione delle violazioni al CdS

Le attività si concretizzeranno principalmente nelle seguenti azioni:

Riscossione tramite cassa/sportello dei proventi contravvenzionali e riscontro/rendicontazione delle sanzioni pagate con relativo inserimento nella procedura informatica della P.L.

Per la fase della riscossione coattiva: controllo e verifica richieste di discarico concessionario

Servizio di iscrizione a ruolo;

Verifica stato riscossione dei ruoli;

Archiviazione degli atti relativi agli accertamenti di violazione degli ausiliari del traffico e della polizia locale e gestione dell'archivio in funzione del contenzioso.

### Le motivazioni della scelta

Il principio basilare che ha ispirato la decisione del Consiglio comunale trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto dell'affidamento anziché mediante un contractor esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta manifestazione dall'Ente controllabile attraverso i meccanismi previsti per le società partecipate.

La società Velletri Servizi S.p.A. è a tutti gli effetti società a capitale interamente pubblico, è iscritta, come previsto nelle Linee Guida n. 7 ANCI, nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatari che operano mediante affidamento diretto nei confronti delle proprie società in house, le attività sono svolte nei confronti del Comune Socio, il quale esercita le attività di controllo analogo 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, 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.

Le condizioni per l'affidamento diretto in house sono sussistenti e in linea con le disposizioni di cui all'art. 34, comma 20, del DL 18 ottobre 2012, n.179 e dall'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Come sopra accennato, i requisiti richiesti dalla normativa 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), i capitali di Velletri Servizi S.p.A. sono al 100% di proprietà del Comune Socio.

Riguardo al requisito sub 2), la società Velletri Servizi S.p.A. svolge delle attività in favore del Comune di Velletri. La disciplina dei servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da appositi contratti di servizio.



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)

CORPO DI POLIZIA LOCALE

Riguardo al requisito sub 3), la Velletri Servizi S.p.A. è società operante in regime di “in house providing” del Comune di Velletri, 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 dai Comuni Soci e nelle persone giuridiche controllate non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati.

## Verifica convenienza economica

Si è provveduto e redigere un “disciplinare- linee guida delle prestazioni necessarie e indispensabili” circa i servizi richiesti in cui si sono individuate nel dettaglio le prestazioni richieste e i costi relativi.

Per poter verificare la convenienza economica dell'affidamento in house, si è fatto ricorso a una valutazione del servizio nell’ottica non del prezzo più basso, ma del maggior vantaggio possibile in rapporto alla qualità del servizio. Tale società consente infatti, stante la dotazione organica interna alla stessa strutturata, consolidata e specializzata per attività svolte da anni, di garantire flessibilità, interventi tempestivi e pronta reperibilità senza incidere “direttamente” sul costo del singolo servizio.

Il disciplinare- linee guida delle prestazioni necessarie e indispensabili è stato condiviso discusso e misurato con la società così da calibrarlo sugli effettivi bisogni anche in linea con la prestazione possibile la quale ha trasmesso la propria offerta e ha dichiarato la fattibilità del servizio ai costi indicati.

<b>COSTI</b>	<b>IMPORTO</b>	<b>RICAVI</b>	<b>IMPORTO</b>
<b>COSTI DEL PERSONALE</b>		<b>RICAVO SETTORE BIKE SHARING</b>	<b>8.517,91</b>
<i>Stipendi imp. prov. contravv. + contrib. + inail+TFR</i>	7.406,88		
<b>TOTALE COSTI DEL PERSONALE</b>	<b>7.406,88</b>		
<b>COSTI DIRETTI</b>	0,00		
<b>TOTALE COSTI DIRETTI</b>	<b>0,00</b>		
<b>COSTI INDIRETTI (15% DEL COSTO DEL PERSONALE) art. 68 del Regolamento (UE) n. 1303/2013</b>	<b>1.111,03</b>		
<b>TOTALE COSTI SETTORE</b>	<b>8.517,91</b>	<b>TOTALE RICAVI SETTORE</b>	<b>8.517,91</b>



# CITTÀ DI VELLETRI

*Città metropolitana di Roma Capitale*

Piazza Cesare Ottaviano Augusto - CAP 00049 - tel. 06961581

[www.comune.velletri.rm.it](http://www.comune.velletri.rm.it)  
CORPO DI POLIZIA LOCALE

RISCOSSIONE VIOLAZIONI AL CDS

<b>COSTI</b>	<b>IMPORTO</b>	<b>RICAVI</b>	<b>IMPORTO</b>
<b>COSTI DEL PERSONALE</b>		<b>RICAVO SETTORE CDS</b>	<b>87.450,27</b>
<i>Stipendi imp. prov. contravv. + contrib.+ inail+TFR</i>	73.138,00		
<b>TOTALE COSTI DEL PERSONALE</b>	<b>73.138,00</b>		
<b>COSTI DIRETTI</b>			
<i>Spese notifica atti prov. contravv.</i>	624,75		
<i>Commiss. postali c/c prov. contravv</i>	2.716,82		
<b>TOTALE COSTI DIRETTI</b>	<b>3.341,57</b>		
<b>COSTI INDIRETTI (15% DEL COSTO DEL PERSONALE)art. 68 del Regolamento (UE) n. 1303/2013</b>	<b>10.970,70</b>		
<b>TOTALE COSTI SETTORE</b>	<b>87.450,27</b>	<b>TOTALE RICAVI SETTORE</b>	<b>87.450,27</b>

**Conclusioni ed esito della verifica ex art. 192 d.lgs. 50/2016 e ex art. 34, comma 20, del DL 18 ottobre 2012, n.179**

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che la società Velletri Servizi 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, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano i relativi statuti sociali.

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

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;
- possiede una dotazione organica adeguata alla gestione del servizio;
- è in grado di fornire prestazioni di livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio.

In relazione a quanto suddetto, si esprime una valutazione complessivamente positiva in ordine al modello gestionale descritto, che porta a considerare vantaggioso, conveniente ed economicamente congruo per l'amministrazione comunale, l'affidamento diretto in house alla Velletri Servizi S.p.A. dei servizi descritti.

*Velletri, lì 21 aprile 2020*

II DIRIGENTE  
*(Dr. Maurizio Santarcangelo)*

# **CITTA' DI VELLETRI**

Città metropolitana di Roma Capitale

## **SERVIZIO DI GESTIONE DELLA CENTRALINA ORTOFRUTTICOLA - RIOLI AFFIDAMENTO IN HOUSE ALLA SOCIETA' VELLETRI SERVIZI S.P.A.**

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei  
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta

(ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012 convertito nella legge n. 221/2012 ed  
art. 192 comma 2 D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.)

## Sommario

<b>Sommario</b> .....	<b>2</b>
<b>Dati generali</b> .....	<b>3</b>
Informazioni di sintesi.....	3
Soggetto responsabile della compilazione.....	3
<b>Premessa e quadro normativo</b> .....	<b>4</b>
Premessa.....	4
Quadro normativo.....	5
<b>Le caratteristiche dei servizio oggetto di affidamento in house</b> .....	<b>6</b>
<b>L’analisi del contesto, le ragioni del mancato ricorso al mercato e la scelta dell’affidamento in house alla Società Velletri Servizi Spa</b> .....	<b>7</b>
<b>La verifica della sussistenza dei requisiti per l’affidamento in house</b> .....	<b>9</b>
Proprietà pubblica.....	10
Controllo analogo.....	10
Attività prevalente.....	11
<b>La verifica della congruità economica</b> .....	<b>11</b>
Approccio metodologico.....	11
Prospetto economico dell'offerta.....	13
<b>Conclusioni</b> .....	<b>14</b>

## Dati generali

### Informazioni di sintesi

<b>Oggetto dell'affidamento</b>	Gestione della centralina ortofrutticola di Rioli
<b>Ente affidante</b>	Città di Velletri
<b>Tipo di affidamento</b>	Contratto di servizio
<b>Modalità di affidamento</b>	Affidamento diretto <i>in house providing</i>
<b>Durata del contratto</b>	12 maggio 2020 - 31 dicembre 2023
<b>Tipologia</b>	Rinnovo
<b>Territorio interessato</b>	Territorio comunale di Velletri

### Soggetto responsabile della compilazione

<b>Nominativo</b>	Dott.ssa Rossella Prosperì
<b>Ente di riferimento</b>	Città di Velletri
<b>Area</b>	<a href="#">Servizio Affari Generali</a>
<b>Telefono</b>	0696158271
<b>e-mail</b>	<a href="mailto:alessandra.colabona@comune.velletri.rm.it">alessandra.colabona@comune.velletri.rm.it</a>
<b>Data di redazione</b>	20 aprile 2020

## Premessa e quadro normativo

### Premessa

La presente relazione illustrativa, predisposta in ottemperanza dell'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 e dell'art. 192, comma 2, del D.Lgs. 50/2016, si pone come obiettivo quello di descrivere e dettagliare le ragioni dell'affidamento *in house* alla società Velletri Servizi S.p.A. della *Centralina ortofrutticola - Rioli*, servizio che rientra tra i servizi pubblici di rilevanza economica. A tal riguardo, si richiama la sentenza Corte di Cassazione a sezioni unite n. 3899/2004 con la quale si afferma che "[...] *la istituzione e la gestione dei mercati all'ingrosso costituiscono un servizio pubblico, ai sensi della legge n. 125 del 1959, degli artt. 117 e 118 Cost. (e conseguente trasferimento di funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario: dpr n. 7 del 1972 e n. 616 del 1977). Le ragioni che giustificano l'intervento pubblico nella materia [...] sono quelle di interesse generale: la tutela dei consumatori sotto il profilo igienico-sanitario e della qualità dei prodotti, l'ausilio alla razionalizzazione del sistema distributivo, lo sviluppo dei rapporti diretti tra produzione e distribuzione, la promozione dell'associazionismo tra gli operatori economici dei settori interessati, l'abbattimento dei costi, ecc; interessi tutti rilevanti per la comunità interessata [...]*".

La presente relazione prevede una preliminare:

- valutazione della congruità economica dell'offerta del soggetto *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- analisi dei benefici per la collettività di riferimento della Città di Velletri, anche con riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità della gestione dei servizi affidati, nonché di un ottimale impiego delle risorse pubbliche;
- verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale per l'affidamento dei servizi *in house*;
- definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale,
- indicazione delle eventuali compensazioni economiche, qualora previste.

Per tale finalità la presente relazione, oltre alla presente premessa, sarà articolata nei successivi seguenti capitoli:

- Le caratteristiche del servizio oggetto di affidamento *in house*;
- L'analisi del contesto, le ragioni del mancato ricorso al mercato e la scelta dell'affidamento *in house* alla Società Velletri Servizi Spa;
- La verifica della sussistenza dei requisiti per l'affidamento *in house*
- La verifica della congruità economica
- Conclusioni

## Quadro normativo

La nozione di *servizio pubblico locale* a rilevanza economica deve considerarsi corrispondente a quella comunitaria di *servizio di interesse generale*, limitata all'ambito locale, come del resto riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004.

In particolare, la vigente normativa europea sui servizi di interesse economico generale include una serie di elementi comuni, che riguardano: il servizio universale, la continuità, la qualità del servizio, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori. Tali elementi comuni che individuano valori e obiettivi comunitari, sono stati trasformati in obblighi nelle rispettive normative nazionali, cui l'Italia non ha fatto eccezione, e perseguono obiettivi di efficienza economica, di coesione sociale o territoriale e di sicurezza per tutti i cittadini.

Tali servizi sono considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi imposti dalle stesse autorità e finalizzati ad assicurarne l'erogazione libera senza alcuna restrizione o discriminazione economica, spaziale e temporale. Ciò rende necessaria la ricerca del giusto compromesso tra mercato e regolamentazione, da un lato, e tra concorrenza e monopolio, dall'altro, al fine di garantire il perseguimento dell'interesse generale.

Ne deriva che l'ente locale, per quanto di competenza, deve intervenire ogni qualvolta si renda necessario adottare misure economiche (integrazione delle tariffe) e/o forme di gestione diverse (diretta, *in house providing*, affidamento esterno) per assicurare che il servizio sia accessibile a tutti, di adeguata qualità e venga reso a un prezzo sostenibile e accettabile dalla collettività nel suo complesso e dai singoli cittadini.

La normativa sui servizi pubblici locali e le connesse previsioni delle diverse possibili forme di gestione, sono state oggetto negli ultimi anni di una significativa, quanto altalenante, attività normativa, con spinte, da un lato, verso un regime concorrenziale più marcato e dall'altro con atteggiamenti normativi più conservativi.

L'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis del Decreto Legge 112/2008 e la successiva dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 della Legge 148/2011, che ne tentava, seppure con modalità diverse, il reinserimento, hanno fatto sì che nel nostro Paese trovi applicazione in materia di affidamento *in house*, che qui interessa, la normativa e la giurisprudenza comunitaria. E proprio a tali principi si sono ispirati i provvedimenti legislativi successivamente emanati.

In particolare, Il Decreto Legge 179/2012 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni dalla Legge 221/2012, all'art. 34, commi 20 e 21 prevede:

- al comma 20: *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 da' 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.*
- al comma 21: *Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti*

*provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.*

Il D.lgs. 50/2016, all'art. 192, comma 2 prevede: *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.*

Lo stesso Codice degli appalti e delle concessioni (D.Lgs. 50/2016), nel recepire la nuova disciplina in materia di "in house providing" dettata dalle Direttive UE n. 23, 24 e 25 del 2014, chiarisce i requisiti delle società *in house* che possono ricevere affidamenti diretti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici che le controllano. In particolare l'art. 5 prevede che debba sussistere:

- la **totale partecipazione pubblica**, nella società controllata non deve esserci 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;
- il **controllo analogo**, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore deve esercitare sulla società affidataria *in house* un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e, in particolare, 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 (*controllo analogo indiretto*);
- l'**attività prevalente**, oltre l'80% dell'attività della società controllata (di norma il fatturato medio degli ultimi tre anni) 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.

Infine, il comma 1 dell'art. 192 del più volte citato D.lgs. 50/2016 prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, ciò al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici.

## Le caratteristiche del servizio oggetto di affidamento *in house*

Le caratteristiche del servizio affidato *in house*, sono puntualmente descritte nello schema di contratto / disciplinare che ne regola la gestione, i contenuti specifici e gli obblighi di servizio pubblico, in linea con la normativa nazionale e comunitaria in materia di servizio economico di interesse generale, di cui si è detto in precedenza.

Alcune attività, pur non avendo una corrispondenza economica, sono comunque affidate *in house* in quanto propedeutiche e connesse al servizio pubblico e importanti per assicurare adeguati livelli qualitativi.

Nello specifico, il servizio oggetto dell'affidamento riguarda le attività dettagliate di seguito:

- apertura e chiusura della struttura;
- pulizia giornaliera ordinaria;
- manutenzione del verde nelle parti non asfaltate;
- manutenzione ordinaria degli spazi prospicienti l'entrata;
- realizzazione raccolta differenziata dei rifiuti;
- manutenzione ordinaria degli impianti e dei beni della struttura;
- attività di controllo finalizzata:
  - alla verifica degli accessi alla;
  - alla verifica del rispetto del regolamento da parte degli operatori;
  - alla verifica del rispetto degli spazi assegnati agli operatori;
  - al controllo che ogni operatore venda, nelle modalità stabilite, i prodotti previsti;
  - alla vigilanza sui beni esistenti nella struttura;
  - alla vigilanza della struttura nei periodi di non utilizzo;
  - alla segnalazione al Comune dei lavori di straordinaria manutenzione;

La Società provvede, inoltre, alla cura delle seguenti attività amministrative:

- raccolta giornaliera delle presenze degli operatori;
- rendicontazione annuale delle spese sostenute;
- rendicontazione semestrale degli incassi riscossi;
- trasmissione annuale del registro presenze;
- controllo prezzi praticati sul mercato agricolo;
- segnalazione eventuali illeciti alle autorità competenti;
- attività promozionali, anche mediante organizzazione di iniziative di valorizzazione dell'area di tipo culturale, didattico e dimostrativo legate ai prodotti agricoli e ai prodotti alimentari.
- su autorizzazione dell'Amministrazione comunale:
  - assegnazione giornaliera dei posteggi ai produttori saltuari, con relativa riscossione e rilascio di quietanza;
  - rilascio del biglietto di entrata per gli automezzi, con relativa riscossione e rilascio di quietanza.

## **L'analisi del contesto, le ragioni del mancato ricorso al mercato e la scelta dell'affidamento *in house* alla Società Velletri Servizi Spa**

La società Velletri Servizi Spa nasce dalla trasformazione in società per azioni della Azienda Speciale Velletri. Trasformazione avvenuta con deliberazione del Consiglio Comunale n. 25 del

28.04.2010, ai sensi e per gli effetti dell'art. 115 del D.Lgs. 267/2000 e dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008, come convertito dalla Legge 133/2008.

La nuova Azienda, interamente posseduta dal Comune di Velletri, subentrava, in pari data, in tutti i rapporti già in essere con il Comune di Velletri.

Essa opera per lo sviluppo e valorizzazione del territorio, nel rispetto del principio di utilità alla collettività e della tutela dell'ambiente, fornendo servizi al Comune di Velletri da oltre dieci anni (ancora prima se si considera l'attività svolta dall'Azienda Speciale Velletri) e rappresentando, conseguentemente, un significativo elemento di continuità.

Il capitale sociale della Velletri Servizi Spa, interamente pubblico e posseduto nella sua interezza dal Comune di Velletri, assicura un controllo sulla Società analogo a quello che il Comune esercita sui propri servizi; ciò garantisce da parte dell'Ente un'influenza determinante sulla Società sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative.

Le considerazioni sopra richiamate implicano che la scelta del modello di organizzazione e gestione del servizio "*in house providing*" è preferibile, nel contesto del Comune di Velletri, rispetto ad altre forme di gestione (operatori privati, mista privato-pubblico); tale modello consente al Comune di Velletri e alla collettività di riferimento di conseguire alcuni rilevanti vantaggi, come meglio descritto di seguito.

La titolarità pubblica della Velletri Servizi Spa se, da un lato, assicura tutte le garanzie proprie del servizio pubblico nella gestione delle attività affidate, dall'altro, la sua forma privatistica di società per azioni, garantisce lo svolgimento del servizio secondo metodi imprenditoriali finalizzati all'economicità, all'efficacia e all'efficienza.

La proprietà della Velletri Servizi Spa impone alla stessa società di non operare in un'ottica di massimizzazione degli utili con l'obiettivo di una redistribuzione degli stessi tra i soci, ma con lo scopo finale di fornire un servizio all'Ente e alla sua comunità incentrato alla qualità e al miglioramento continuo, mantenendo tuttavia quell'equilibrio economico-finanziario, proprio delle società private, a tutela della sua sopravvivenza e del suo sviluppo.

La gestione di altri significativi servizi del Comune di Velletri, oramai da moltissimo tempo, fornisce prova dell'adeguatezza tecnica della struttura della Velletri Servizi Spa e della sua capacità professionale di far fronte alle esigenze dell'Ente in maniera adeguata e con continuità.

Il controllo analogo esercitato dal Comune di Velletri sulla Società assicura maggiori margini di intervento e tempi più rapidi di risposta rispetto a un soggetto privato scelto dal mercato, ciò soprattutto in momenti di criticità nella gestione del servizio o nel caso di modifiche che si rendessero eventualmente necessarie nello svolgimento del servizio.

Lo stesso controllo analogo permette all'Ente di esercitare un riscontro puntuale della gestione del servizio e un suo monitoraggio continuo, rendendo più efficace il controllo sul raggiungimento degli obiettivi fissati.

Minori risultano anche i rischi di controversie e di contenziosi nello svolgimento del servizio, stante i rapporti societari tra l'Ente e la Società stessa, rispetto ad affidamenti a impresa privata scelta nel mercato.

L'affidamento alla Velletri Servizi Spa della maggior parte dei servizi non gestiti internamente, assicura all'Ente un unico interlocutore con evidenti vantaggi relazionali e innegabili economie di scala che si ripercuotono inevitabilmente sui costi di gestione e sulla redditività del servizio in oggetto.

Infine, non si possono trascurare i minor costi che sostiene l'Ente e i tempi più rapidi di un affidamento *in house* rispetto all'espletamento di procedure di gara o di scelta di un *partner* privato, nel caso di gestione mista pubblico-privato.

## La verifica della sussistenza dei requisiti per l'affidamento *in house*

Come già accennato in premessa, la normativa comunitaria in materia di affidamenti diretti 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 contemporaneamente le seguenti condizioni.

- 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. È una previsione innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.
- 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.
- 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: 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.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla nota sentenza *Teckal* del 18.11.1999, trovano ora espressa previsione nell'ordinamento nazionale nell'art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs 50/2016).

Occorre, infine, sottolineare come in seguito all'abrogazione dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008 e della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. 238/2011 sia venuto meno il principio dell'eccezionalità del modello *in house* per la gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica, che assume invece natura ordinaria. In accordo con la più recente giurisprudenza, conseguentemente, la scelta motivata da parte dell'amministrazione della gestione *in house*, ricorrendone i presupposti, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

Nel caso che qui interessa, **tutti e tre i requisiti previsti dalla normativa sono soddisfatti** dalla Velletri Servizi Spa a livello statutario, come descritto di seguito.

## Proprietà pubblica

Il capitale sociale della Velletri Servizi Spa pari a euro 120.000,00 è **interamente posseduto dal Comune di Velletri**, che detiene le 120.000 azioni di valore nominale di 1 euro ciascuna, in cui il capitale risulta suddiviso. Lo Statuto della Società garantisce il permanere della condizione di proprietà pubblica prevedendo all'art. 5, comma 2, la partecipazione di minoranza al capitale esclusivamente di enti e soggetti pubblici.

## Controllo analogo

Il Comune di Velletri **esercita sulla società un controllo analogo** a quello che esercita sui propri servizi, ciò è espressamente richiamato nell'art.1, comma 5 del vigente Statuto della Velletri Servizi Spa e dettagliatamente descritto nel titolo IX dello stesso Statuto societario. In particolare, tale controllo è esercitato attraverso:

- la **definizione dell'indirizzo programmatico e il controllo strategico**, prevista dall'art. 41 dello Statuto che recita:

**« Il Controllo Analogo - Parte I - Il sistema dei controlli.**

**Art.41 - indirizzo programmatico e il controllo strategico**

1. *la Società opera secondo le modalità degli affidamenti "in house".*

2. *il Socio pubblico esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi mediante l'istituzione di un organismo denominato "COMITATO DI VIGILANZA E CONTROLLO, il quale rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte del socio sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di composizione e criteri di funzionamento sono disciplinate mediante regolamento comunale per il controllo analogo delle società partecipate.*

3. *Al comitato di vigilanza e controllo è affidata la definizione delle linee guida, degli indirizzi, degli obiettivi, delle priorità e dei piani della società anche con l'emanazione di direttive generali.»*

- l'**attività di vigilanza**, come definita dall'art. 42 dello Statuto:

**« Parte II - Il sistema di pianificazione e monitoraggio**

**Art. 42 - Vigilanza**

1. *Spettano al Comune di Velletri le funzioni di vigilanza e controllo sull'andamento dei servizi, sul rispetto dei contratti di affidamento e delle norme di legge o di regolamento che disciplinano la materia.*

2. *La verifica dell'attività della Velletri Servizi s.p.a. potrà consistere nella valutazione dell'azione amministrativa ed operativa svolta nell'espletamento dei servizi affidati, con il duplice fine di migliorare costantemente il grado di efficacia, efficienza ed economicità, dell'azione amministrativa e di migliorare il rapporto tra i cittadini ed amministrazione.*

3. *I parametri qualitativi saranno individuati con il contratto facendo riferimento all'economicità della gestione, ai volumi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie, alla regolarità di espletamento del servizio, al grado di soddisfazione degli utenti, alla gestione dei reclami dell'utenza, alle verifiche interne*

*sugli standard qualitativi, allo stato di attuazione dei programmi, secondo la normativa vigente in materia.»*

- **l'attività di monitoraggio** di cui all'art. 43 dello statuto che prevede:

*«1. La Velletri Servizi s.p.a. riconosce anche ai dirigenti dei singoli servizi competenti del Comune di Velletri l'esercizio dei seguenti poteri di controllo:*

*a) contratto di servizio (analisi clausole definitrici dei rapporti contrattuali fra ente locale e ente gestore, individuazione e condivisione possibili indicatori che consentano il monitoraggio delle clausole stesse, verifica periodica);*

*b) carta servizi (analisi degli impegni assunti dall'amministrazione e dall'ente gestore nei confronti dei cittadini, individuazione e condivisione possibili indicatori che consentano il monitoraggio degli impegni stessi, verifica periodica).*

*c) customer satisfaction (indagine sulla soddisfazione del cittadino utente del servizio).*

*2. Spettano infine ai singoli servizi le seguenti attività:*

*– predisposizione proposte schemi di contratto di servizio o loro modifiche da sottoporre all'assemblea;*

*– predisposizione atti propedeutici alla sottoscrizione e modifica del contratto di servizio;*

*– verifica svolgimento del servizio in base agli indicatori previsti del contratto di servizio.»*

## Attività prevalente

Lo Statuto della Velletri Servizi Spa prevede espressamente che **oltre l'80% del fatturato della società sia prodotto nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico**. Sempre per previsione statutaria, la produzione ulteriore, rispetto al limite dell'80%, può essere rivolta a finalità diverse purché la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. In particolare, l'art. comma 6 dello Statuto prevede:

*«...6. La società deve assicurare che oltre l'ottanta per cento (80%) del proprio fatturato sia prodotto nello svolgimento dai compiti ad essa affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società, in conformità all'art. 16 del T.U. in materia di società a partecipazione pubblica 175/2016 e s.m.i. .... ».*

## La verifica della congruità economica

### Approccio metodologico

Per gli affidamento *in house* di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, l'Amministrazione deve procedere, ai sensi dell'art. 192, comma 2, del D.lgs 50/2016, a una valutazione preventiva sulla congruità dell'offerta del soggetto *in house*, attraverso la determinazione del costo di commessa e la verifica della sua convenienza rispetto al regime di

concorrenza. Analisi che, in ogni caso, non può prescindere anche dalla valutazione dei benefici arrecati alla collettività e dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Nel caso di specie, la metodologia utilizzata per la verifica della congruità economica dell'offerta non può prescindere dalle caratteristiche dei servizi affidati.

In particolare, il servizio in parola può considerarsi *labour intensive*, cioè caratterizzato da una forte componente di **spese per il personale**. Spese che, per loro natura hanno carattere di costi fissi e risultano anche scarsamente comprimibili poiché derivano direttamente dagli standard individuati a livello normativo, dai contratti collettivi nazionali in essere e risultano strettamente commisurati alla qualità dei servizi offerti. L'incomprimibilità della spesa del personale ne determina, in generale, l'indipendenza dalla forma dell'affidamento adottata; inoltre la scelta di un affidamento *in house* nei confronti della Velletri Servizi Spa, stante la sua lunga esperienza maturata sul territorio di riferimento e sul servizio oggetto dell'affidamento, determina di fatto un vantaggio certo in termini di dimensionamento e allocazione delle risorse umane nonché di economie di scala che difficilmente potrebbero determinarsi con affidamento a un soggetto terzo in seguito a procedura a evidenza pubblica.

Con riferimento agli **altri costi diretti** (esclusi quelli del personale), e cioè alle spese di approvvigionamento dei materiali e dei servizi impiegati nello svolgimento del servizio affidato, si segnala la loro ridotta incidenza sui costi totali di commessa; inoltre, per tali acquisti, la Velletri Servizi Spa opera, al pari degli altri soggetti privati, sul mercato concorrenziale e si ispira, conseguentemente, ai criteri di economicità e redditività, propri delle società di capitale.

Per i **costi indiretti**, l'approccio utilizzato per la loro determinazione e, conseguentemente, per la loro valutazione è stato quello di tipo *forfettario*. Tale metodologia, ampiamente prevista e utilizzata in sede europea, consente di determinare i costi indiretti in misura forfettaria, cioè in percentuale dei costi diretti, solo entro prefissati limiti quantitativi e, ove richiesto, sulla base di motivate argomentazioni, purché calcolata sulla base di un metodo giusto equo e verificabile (art. 68 Regolamento europeo 1303/2013). Su tale aspetto e sulla sua corretta applicazione è recentemente intervenuta la Corte dei Conti nell'adunanza del 9.3.2018, deliberazione n. SCCLEG/2/2018/PREV, nell'ambito di un affidamento *in house* tra il Ministero per lo sviluppo economico, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Invitalia. La Corte ha evidenziato, nello specifico, che: "*[...] la normativa comunitaria cui si fa riferimento, nel prevedere la possibilità del calcolo forfettario di eventuali costi indiretti, individua diverse modalità per la relativa quantificazione, e, precisamente, ove non si faccia riferimento a metodi esistenti e percentuali corrispondenti applicabili nelle politiche dell'Unione per una tipologia analoga di operazione e beneficiario, un tasso forfettario fino al 15% dei costi diretti ammissibili per il personale senza che vi sia obbligo di eseguire un calcolo per determinare il tasso applicabile o, in alternativa, un tasso forfettario fino al 25% dei costi diretti ammissibili, purché calcolato sulla base di un metodo giusto, equo e verificabile. [...]*". Risulta chiaro, nell'intervento della Corte dei Conti, la possibilità di determinare i costi indiretti in misura forfettaria, senza cioè l'obbligo di un'analisi analitica e dell'applicazione di un metodo giusto, equo e verificabile, solo qualora il tasso forfettario utilizzato per il calcolo sia inferiore o pari al 15% delle spese per il personale. Nel caso del presente affidamento *in house* alla Velletri Servizi Spa, i costi indiretti sono stati determinati nella misura forfettaria pari al 15% dei costi diretti del personale, perfettamente in linea con la normativa europea e il giudizio della Corte dei Conti.

In ultimo, la circostanza prevista dall'ordinamento che non consente la riconoscibilità dell'**utile di impresa** nel caso di affidamento *in house providing*, depone, ancora una volta, a vantaggio della scelta operata rispetto alle altre possibili.

### Prospetto economico dell'offerta

Di seguito si indicano i dettagli dei costi, al netto dell'Iva di legge, della Velletri Servizi Spa e i relativi ricavi conseguenti all'affidamento. Dal prospetto si evince, inoltre, l'inesistenza dell'utile di impresa.

COSTI		IMPORTO	RICAVI		IMPORTO
<b>COSTI DEL PERSONALE</b>			<b>RICAVO SETTORE PARCHEGGI</b>		<b>68.063,58</b>
<i>Stipendi imp.</i>		43.632,68			
<b>TOTALE COSTI DEL PERSONALE</b>		<b>43.632,68</b>			
<b>COSTI DIRETTI</b>					
<i>Acqua</i>		800,00			
<i>Energia elettrica</i>		10.100,00			
<i>Vigilanza</i>		1.400,00			
<i>Manutenzione ordinaria</i>		2.086,00			
<i>Pulizia</i>		2.000,00			
<i>Assicurazione</i>		1.500,00			
<b>TOTALE COSTI DIRETTI</b>		<b>17.886,00</b>			
<b>COSTI INDIRETTI (15% DEL COSTO DEL PERSONALE)art. 68 Regolamento (UE) n. 1303/2013</b>		<b>6.544,90</b>			
<b>TOTALE COSTI SETTORE</b>		<b>68.063,58</b>	<b>TOTALE RICAVI SETTORE</b>		<b>68.063,58</b>

Si riporta, infine, l'evidenza del rispetto del tasso di incidenza dei costi indiretti sui costi del personale, ai fini dell'utilizzo del metodo forfettario.

## Conclusioni

Sulla base delle valutazioni e delle analisi effettuate e riportate nella presente relazione, si evince una valutazione complessivamente positiva in ordine all'affidamento in parola, che porta a considerare vantaggioso e conveniente per l'Amministrazione comunale l'affidamento diretto *in house providing* alla Velletri Servizi Spa., sia in ordine al profilo dell'economicità che sotto i profili di universalità, socialità, efficienza e qualità del servizio.

Infatti, *in primis*, sussistono i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, così come recepiti dalla legislazione nazionale e come ampiamente descritto in precedenza.

Inoltre, l'affidamento *in house* risulta preferibile, sotto diversi profili, anche questi analizzati nel dettaglio nei capitoli precedenti, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- è vantaggioso il rapporto giuridico tra l'Ente e il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo ed un'ingerenza sul servizio molto più incisivo rispetto a quello praticabile su di un soggetto terzo, perché derivante dal controllo societario e quindi esteso alla definizione degli obiettivi strategici e al condizionamento delle scelte determinanti;
- i costi del servizio sono commisurati agli *standard* di servizio pubblico previsti e risultano contenuti perché non comprensivi dell'utile di impresa e adeguati a garantire l'equilibrio economico-finanziario in un'ottica di medio-lungo periodo;
- la qualità, l'efficacia e l'efficienza dei servizi assicurati da Velletri Servizi Spa sono assicurati dal *know how* maturato proprio sul territorio di riferimento e dalla sua lunga esperienza di gestione;
- le economie risultanti dall'affidamento diretto producono effetti economici sulla gestione e sulla redditività dei servizi.

# CITTA' DI VELLETRI

Città Metropolitana di Roma Capitale

AREA -3-

**Programmazione e Sostenibilità**



## **GESTIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE ORDINARIA E COATTIVA DELLE ENTRATE PATRIMONIALI**

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei  
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta

(ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012 convertito nella legge n. 221/2012 ed  
art. 192 comma 2 D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.)

Il Dirigente del Settore  
*Ing. Alessandro Albertini*

**AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

Informazioni di sintesi	
Oggetto dell'affidamento	GESTIONE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE ORDINARIA E COATTIVA DELLE ENTRATE PATRIMONIALI
Ente affidante	Comune di Velletri
Tipo di affidamento	Contratto di Servizio
Durata del contratto	Dal 01 maggio 2020 al 30 aprile 2025
Tipo di affidamento	Rinnovo di servizio già attivo
Territorio interessato	Ambito territoriale del Comune di Velletri

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo	Ing. Alessandro Albertini
Ente di riferimento	Comune di Velletri
Telefono	06/96158242
Settore	AREA -3-
E - mail	alessandro.albertini@comune.velletri.rm.it
E – mail pec	alessandro.albertini@pec.comune.velletri.rm.it

## AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali

<i>Indice</i>	<i>pag</i>
<b>1. Premessa.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Finalità della relazione.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Normativa di riferimento.....</b>	<b>9</b>
3.1 Ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto <i>in-house</i> dei servizi	9
3.1.1 Riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi per l'affidamento in house.	9
3.1.2 Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea	10
3.1.3 Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)	11
3.1.4 Giurisprudenza costituzionale	12
3.1.5 Principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse	12
3.2 Sussistenza dei requisiti	13
<b>4. Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale.....</b>	<b>16</b>
4.1 Caratteristiche del servizio	16
4.1.1 Dati generali	16
4.1.2 Popolazione residente del Comune di Velletri	16
4.1.3 Descrizione dei servizi affidati	19
<b>5. Modalità di affidamento prescelta.....</b>	<b>21</b>
5.1 Integrale partecipazione pubblica	21
5.2 Controllo analogo	21
5.3 Svolgimento delle attività della società partecipata	22
<b>6. Motivazione economico – finanziaria prescelta.....</b>	<b>23</b>
6.1 Costi del Servizio	24
6.2 Costi storici del servizio	24
6.3 Costi gestione in-house providing	25
6.4 Costi extra	27
<b>7. Conclusioni.....</b>	<b>29</b>

**AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

#### ***1. Premessa***

Il quadro normativo che disciplina i servizi pubblici locali prevede che l'affidamento in house sia preceduto da *“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”* (D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante *“Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”* convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20).

La presente Relazione è pertanto finalizzata ad illustrare i contenuti previsti dalla predetta norma con riferimento all'affidamento del servizio pubblico locale di gestione della **RISCOSSIONE ORDINARIA E COATTIVA DELLE ENTRATE PATRIMONIALI** del Comune di Velletri.

Tali servizi sono stati riconosciuti come servizi pubblici locali a rilevanza economica. La normativa nazionale dei servizi pubblici negli ultimi anni è stata oggetto di forte trasformazione ed oggi è rinvenibile nell'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i., nelle parti ancora vigenti, e nell'art. 34, commi 20 e segg. del D.L. 179/2012, conv. in L. 221/2012, oltre che nella normativa comunitaria.

Nel contesto normativo di riferimento vigente, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico – privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso l'affidamento diretto, in-house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'Ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Il Codice dei Contratti Pubblici D.Lgs. n. 50/2016 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 Direttive europee, 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

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

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. Questa previsione dovrebbe finalmente porre fine alla consolidata prassi nazionale, secondo la quale le società beneficiarie di affidamenti "in house" sono state finora costrette a svolgere la propria attività "esclusivamente" a beneficio dell'amministrazione aggiudicatrice, rinunciando a tutti i vantaggi economici che potrebbero derivare dall'erogazione di prestazioni, anche in misura marginale, ad altre amministrazioni pubbliche non socie. Fra l'altro, tale prassi ha finora indotto molte amministrazioni pubbliche ad acquistare partecipazioni societarie di modestissima entità, al solo fine di poter legittimamente effettuare affidamenti diretti a società pubbliche di loro fiducia. Innovativa appare anche la previsione che consentirà in futuro di erogare prestazioni non solo all'amministrazione controllante, ma anche all'amministrazione che controlla quest'ultima;
- 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. Si tratta forse della previsione più innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18/11/1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

La presente relazione si riferisce all'affidamento diretto, in-house providing, della “**GESTIONE DEL SERVIZIO DI ”RISCOSSIONE ORDINARIA E COATTIVA DELLE ENTRATE PATRIMONIALI”**”.

La necessità di ricorrere a tale formula di affidamento parte dal progressivo impoverimento di personale nella struttura dell'Ente e, nell'impossibilità pertanto di svolgere il servizio con personale interno. Ad oggi il personale dedicato a tali attività è in grave sofferenza e gli sforzi profusi non consentono sempre di avere un servizio adeguato alle esigenze dell'utenza e della struttura. Per questo motivo tale servizio è già stato affidato alla società Velletri Servizi S.p.A., prima in via sperimentale e poi definitiva e tutt'oggi tali attività sono svolte in regime di proroga fino al 30/04/2020.

Per questo motivo, alla luce delle ulteriori defezioni di personale dell'Ente verificatesi a partire dall'anno 2020, si ritiene utile avviare un ragionamento finalizzato a confermare alla società Velletri Servizi S.p.A. L'affidamento del servizio di cui sopra integrando lo stesso con altre attività che di seguito verranno indicate.

Il principio basilare che ha ispirato tale decisione trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio.

Si ritiene, inoltre, che il servizio di gestione **RISCOSSIONE ORDINARIA E COATTIVA DELLE ENTRATE PATRIMONIALI** per mezzo di un soggetto pubblico possa godere favorevolmente della circostanza che le attività non siano guidate da logiche di profitto e di fatturato, ma da strategie operative che pongano come obiettivo l'efficacia del servizio in termini qualitativi ed innovativi.

## **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

### ***2. Finalità della relazione***

Alla luce di quanto sopra, la presente relazione si pone l'obiettivo di verificare la coerenza delle procedure previste per l'affidamento diretto, *in-house providing*, della gestione di RISCOSSIONE ORDINARIA E COATTIVA DELLE ENTRATE PATRIMONIALI. Ciò 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.

Essa è stata elaborata con riferimento:

- a) all'art. 34 – comma 20 – del D.L. n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, che testualmente dispone 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”*;
- b) agli artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 2 del predetto art. 192, nella parte in cui dispone 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”*.

### ***3. Normativa di riferimento***

## **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

### **3.1. Ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto *in-house* dei servizi.**

#### **3.1.1. Riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi per l'affidamento in house.**

La distinzione tra servizi ed attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica.

In generale, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve considerare non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'Ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

La sentenza del Consiglio Stato, sez. VI, n. 5532/2013 fornisce al riguardo le seguenti indicazioni:

- a) la nozione del servizio pubblico locale comprende quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente, mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;

tale nozione si fonda su due elementi:

1. la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti;
  2. la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;
- b) il servizio pubblico locale, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto.

Il Servizio di gestione della RISCOSSIONE ORDINARIA E COATTIVA DELLE ENTRATE PATRIMONIALI rientra nell'alveo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso la scelta dell'Amministrazione comunale di ricorrere all'affidamento del servizio in oggetto ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica (gara d'appalto) risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario e nazionale.

Tuttavia, il quadro normativo europeo e, attualmente, la legislazione italiana in materia (D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.) consentono la possibilità di prevedere affidamenti diretti dei suddetti servizi a favore 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 Velletri intende perseguire per l'affidamento dei servizi in oggetto.

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione (compreso lo stralcio di sentenza della Corte costituzionale italiana che aiuta a recepire il contesto comunitario di riferimento).

#### **3.1.2 - Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea**

*“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.*

Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione<sup>3</sup>. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni”.

#### **3.1.3 - Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)**

*“79. Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle*

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

*norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati).*

*“80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall’articolo 86 (oggi articolo 106 del TFUE, ndr). La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare: nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza.”.*

Corte di Giustizia CE - Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal); in tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui, *“nel contempo, l’ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o con gli enti locali che la controllano”*; in quest’ultimo caso si ritiene plausibile l’affidamento diretto.

#### **3.1.4 - Giurisprudenza Costituzionale**

*“Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house, ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall’aggiudicante sull’affidatario di «contenuto*

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

*analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.”*

#### **3.1.5 - Principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse**

- art. 106 del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (TFUE), richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l'art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006;
- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);
- Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000;
- Sentenza Corte Costituzionale n. 199/2012;
- D.P.R. n. 113/2011 – D.L. n. 138/2011;
- D. Lgs. 19 Agosto 2016 n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- L. 724/1994 (Misure di razionalizzazione delle finanze pubbliche);
- L. 326/2003 (conversione in legge del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 – Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).

## **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

### **3.2 - Sussistenza dei requisiti**

Ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016 e delle disposizioni del D. Lgs. n. 175/2016, di seguito si rappresentano le condizioni, come previste dalla legge, che per i servizi in oggetto consentono di procedere all'affidamento del servizio *in house-providing* a favore della società Velletri Servizi S.p.A.:

- a. struttura societaria con capitale interamente pubblico: la società risulta interamente partecipata dal Comune di Velletri;
- b. prevalenza dell'attività a favore dei soci: la società realizza e gestisce i servizi e le attività direttamente per conto del Comune di Velletri e degli eventuali soci pubblici di minoranza che dovessero eventualmente intervenire;
- c. esercizio del controllo analogo: la società è assoggettata all'attività di controllo del Comune di Velletri; essa si svolge nel rispetto di specifiche disposizioni contenute nel nuovo Statuto approvato dal Comune di Velletri (in ottemperanza all'art. 26 del D.lgs. 175/2016) il quale prevede che:
  - Titolo IX. IL Controllo Analogo – Parte I - Il sistema dei controlli.

*Art.41 – Indirizzo programmatico e controllo strategico:*

*“1.La Società opera secondo le modalità proprie degli affidamenti “in house”. 2. Il Socio pubblico esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi mediante l’istituzione di un organismo denominato “COMITATO DI VIGILANZA E CONTROLLO” il quale rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte del socio sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di, composizione e criteri di funzionamento sono disciplinati mediante apposito regolamento comunale per il controllo analogo delle società partecipate. Al comitato di vigilanza e controllo è affidata la definizione delle linee guida, degli indirizzi, degli obiettivi, delle priorità e dei piani della società anche con l’emanazione di direttive generali. Parte II – Il sistema di pianificazione e monitoraggio”.*

*Art. 42 – Vigilanza:*

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

*“1. Spettano al Comune di Velletri le funzioni di vigilanza e controllo sull'andamento dei servizi, sul rispetto dei contratti di affidamento e delle norme di legge o di regolamento che disciplinano la materia. 2. La verifica dell'attività svolta dalla Velletri Servizi s.p.a. potrà consistere nella valutazione dell'azione operativa nell'espletamento del servizio affidato, con il duplice fine di migliorare costantemente il grado di efficacia, efficienza ed economicità, dello stesso e di migliorare il rapporto tra i cittadini ed amministrazione. 3. I parametri qualitativi saranno individuati con il contratto facendo riferimento all'economicità della gestione, sulla tempestività del servizio svolto, alla regolarità di espletamento del servizio, al grado di soddisfazione degli utenti, alla gestione dei reclami dell'utenza, alle verifiche interne sugli standard qualitativi, allo stato di attuazione dei programmi, secondo la normativa vigente in materia.”.*

#### **Art. 43– Monitoraggio:**

*“1.La Velletri Servizi s.p.a riconosce anche ai dirigenti dei singoli servizi competenti dal Comune di Velletri l'esercizio dei seguenti poteri di controllo:a) contratto di servizio (analisi clausole definitorie dei rapporti contrattuali fra ente locale e ente gestore, individuazione e condivisione possibili indicatori che consentano il monitoraggio delle clausole stesse, verifica periodica); b) carta servizi (analisi degli impegni assunti dall'amministrazione e dall'ente gestore nei confronti dei cittadini, indicazione o condivisione di possibili indicatori che consentano il monitoraggio degli impegni stessi, verifica periodica; c) customer satisfaction ( indagine sulla soddisfazione del cittadino utente del servizio). 2. Spettano infine ai singoli servizi le seguenti attività: - predisposizione proposte di schemi di contratto di servizio o loro modifiche da sottoporre all'assemblea; - predisposizione atti propedeutici alla sottoscrizione e modifica del contratto di servizio; - verifica svolgimento del servizio in base agli indicatori previsti nel contratto di servizio.”.*

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

#### **4. Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale**

Le disposizioni di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012, richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare, nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità.

##### **4.1 - Caratteristiche del Servizio**

###### **4.1.1 – Dati Generali**

Velletri è un comune italiano di 53.250 abitanti (dati aggiornati al 31 Dicembre 2018) della Città Metropolitana di Roma Capitale, nel Lazio, si trova alle pendici meridionali del Monte Artemisio all'estremità dei Colli Albani, è uno dei centri più importanti della provincia di Roma ed è il primo tra i quindici Comuni dei Castelli Romani, sia per numero di abitanti che per estensione territoriale Velletri. Dista 41 chilometri dal capoluogo Roma e confina con i Comuni Nemi, di Rocca di Papa, Artena, Lariano, Cori (LT), Cisterna di Latina (LT), Aprilia (LT), Lanuvio e Genzano di Roma. Il territorio si estende a cavallo tra due zone ben distinte. La parte settentrionale è posta sulle propaggini meridionali del sistema dei Colli Albani, formatosi dopo il collasso della caldera del Vulcano Laziale; la parte meridionale è invece ai margini dell'Agro Pontino, la cui bonifica, iniziata già al tempo di papa Pio VI, si compì solo agli inizi del XX secolo. Il territorio di Velletri raccoglie gli scoli di numerose vene d'acqua, detti fossi, che nel corso dei secoli hanno scavato valloni e calanchi in direzione del mare, questi corsi d'acqua, la maggior parte dei quali a carattere torrentizio o di piccola portata.

Le quote più elevate del territorio veliterno sono nella parte settentrionale e in quella orientale, nel sistema dei Colli Albani: si tratta, rispettivamente, del Monte Artemisio (939 Mt. s.l.m.) e del Maschio dell'Ariano (891 mt. s.l.m.). Le principali arterie che attraversano il territorio veliterno sono la citata "S.S. 7 Appia" e la "S.S. 217 dei Laghi", che si incontrano poco prima di entrare nel centro storico di Velletri, a sua volta circondato da una tangenziale. Importante è anche la "S.P. 304 Ariana", che conduce da Velletri a Lariano e dunque alla via Casilina e la "S.P. Anzio-Nettuno". La linea ferroviaria a Velletri giunse nel 1866, quando papa Pio IX in persona inaugurò la ferrovia Roma-Velletri, terza linea ferroviaria dello Stato Pontificio (dopo la Roma-Frascati e la Roma-Civitavecchia). Il centro storico ha un'altitudine sostanzialmente uniforme: a parte i 380 mt. s.l.m. del Colle dei Cappuccini, l'altitudine di piazza Giuseppe Garibaldi è 339 m s.l.m., quella di piazza del Trivio 332 mt. s.l.m., quella di porta Napoletana

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

329 mt. s.l.m.. La zona occidentale della città murata è un po' più alta: a San Lorenzo l'altitudine raggiunge i 372 mt. s.l.m., per il resto, il territorio a mezzogiorno e occidente è sostanzialmente pianeggiante fatta eccezione per piccole alture che non superano i 300 mt. s.l.m..

La principale area verde urbana è il Giardino Comunale di via Orti Ginnetti, la cui superficie era anticamente occupata appunto dagli Orti Ginnetti, complesso verde dal grande fascino annesso all'omonimo Palazzo (Villa Ginnetti). Vi sono comunque altre aree verdi: i Giardini della Fonte di S. Maria dell'Orto, Parco Muratori e i Giardini di viale Oberdan. La strada principale del centro storico è Corso della Repubblica, che segue il tracciato della via Appia dentro le mura, da Porta Romana a Porta Napoletana, lo sviluppo quindi ha seguito la sua direttrice, riempiendo la parte orientale della città murata e tralasciando fino al XIX secolo le zone occidentali.

Per gli aspetti in trattazione si evidenzia che data la popolazione e la grandezza della città, la più grande dei Castelli Romani, essa raggruppa una serie di immobili ERP, di immobili così detti "provvisori" residenziali ed immobili commerciali oltre che altre proprietà quali i mercati di Piazza Metabo e di Rioli, che necessitano di una gestione complessa sia in termini di riscossione ordinaria e coattiva, sia in termini di gestione amministrativa e di ricevimento del pubblico.

#### **4.1.2 – Popolazione residente del Comune di Velletri**

La popolazione residente è pari a 53.250 abitanti (dato aggiornato al 31 dicembre 2018) ed è, di massima, così suddivisa:

*Tabella – Analisi demografica intero territorio*

<b>DESCRIZIONE</b>	<b>NUMERI /SUP./DENSITA'</b>
<b>Popolazione Residente</b>	53.250
<b>N. Famiglie Ud</b>	22.436
<b>Composizione Familiare ab/Fam</b>	2,41
<b>Superficie Km<sup>2</sup></b>	118,23
<b>Densità ab/ Km<sup>2</sup></b>	456,57

Il numero dei residenti ha subito contenuti incrementi a partire dai primi anni 2000, trovando una stabilizzazione nell'ultima decade con numeri abbondantemente superiore alle cinquantamila unità.

## **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

### **4.1.3 – Descrizione dei servizi affidati**

L'oggetto del servizio affidato alla Società è:

- 1.1 lo svolgimento - nei limiti consentiti dalla legge - degli adempimenti relativi alla riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali del comune di Velletri;
- 1.2 aggiornamento del censimento delle unità immobiliari e dei dati relativi agli occupanti al fine della redazione della lista di carico;
- 1.3 supporto all'ufficio patrimonio e all'Ufficio intersettoriale Casa per la determinazione dei canoni alloggiativi e dell'indennità di occupazione di alloggi Comunali;
- 1.4 recepimento ed istruttoria fino alla definizione della concessione di:  
richieste di occupazione di suolo pubblico temporaneo e permanente;  
  
regolarizzazione di passo carrabile e concessione di area pubblica per nuove richieste di apertura passo carrabile;
- 1.5 censimento e aggiornamento dei passi carrabili;
- 1.6 istruttoria per avvio del procedimento di revoca delle concessioni di occupazione di suolo pubblico temporanee e permanenti, di passo carrabile ecc...;
- 1.7 Rimozione del cartello passo carrabile in caso di revoca della concessione, previa comunicazione al Comando di Polizia Locale e all'ufficio Patrimonio.
- 1.8 Attività di istruttoria propedeutica alla stipula del contratto di locazione degli immobili ERP e commerciali

### **5. Modalità di affidamento prescelta**

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

In relazione all'affidamento diretto *in house providing* dei servizi in oggetto alla società Velletri Servizi S.p.A., ricorrono tutte le condizioni previste dall'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016.

#### **5.1– Integrale partecipazione pubblica**

La totale partecipazione pubblica nella società affidataria distingue il fenomeno dell'*in house providing* da quello delle società miste (forma di partenariato pubblico-privato): in tal senso, espressamente, Cons. Stato, sez. II, parere, 18 aprile 2007, n. 456 e Cons. Stato, ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1.

Nel caso in esame, come già rappresentato in precedenza, sussiste la partecipazione del Comune di Velletri nella composizione societaria di Velletri Servizi S.p.A.. che è una società a capitale interamente pubblico senza alcuna partecipazione di capitali privati.

#### **5.2 – Controllo analogo**

Si è già detto, al riguardo, al precedente paragrafo 3.2.

Questo requisito è, allo stesso tempo, quello che più caratterizza l'affidamento *in house providing* e quello di più difficile individuazione.

La nozione di “controllo analogo” impone l'esercizio, da parte dell'ente pubblico controllante, di un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Esso diviene nella sostanza un controllo strutturale; il che si verifica allorché l'ente pubblico abbia un'influenza determinante sugli obiettivi fondamentali e strategici e, dunque, sulle decisioni di maggior rilievo della società.

La giurisprudenza è univoca: il controllo analogo sul soggetto comporta “*un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti*”.

Poiché la società Velletri Servizi S.p.A. è partecipata solamente dal Comune di Velletri ed è affidataria di servizi pubblici locali da parte dello stesso, la società è già rispondente ai criteri del controllo analogo.

Parimenti si ritiene opportuno che il controllo preveda la verifica degli standard qualitativi del Servizio come previsti dagli atti che regoleranno l'esecuzione del contratto: durante lo svolgimento del contratto, detto controllo potrà essere effettuato da un ente terzo che possieda i requisiti di Ente Certificatore e che provveda a verificare, secondo specifiche puntualmente definite, la qualità dei processi

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

aziendali, la rispondenza dei servizi erogati agli standard previsti dal contratto di servizio e, preferibilmente, anche il livello di soddisfazione dell'utenza.

Una siffatta tipologia di controllo presenta requisiti di imparzialità e terzietà, nonché di oggettività, lasciandosi preferire rispetto ad una forma di controllo gestita direttamente dal personale tecnico dell'Ente partecipante, ovvero il Comune.

#### **5.3 – Svolgimento delle attività della società partecipata.**

La società Velletri Servizi S.p.A. svolge l'intera sua attività come affidataria di servizi pubblici da parte del Comune proprietario del capitale sociale.

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

#### **6. Motivazione economico-finanziaria della scelta**

Il principio basilare che ha ispirato la decisione dell'Amministrazione trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio. In tal modo, si concretizza il proposito di gestire le attività inerenti la gestione delle riscossioni ordinarie e coattive delle entrate patrimoniali per mezzo di un soggetto pubblico la cui attività non sia dettata solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da finalità che pongano come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che il fatturato e il margine di utile.

Con l'affidamento *in house providing* il Comune può esercitare il controllo effettivo su ogni profilo delle attività della partecipata che gestisce il servizio; per il tramite dei propri uffici può controllare in maniera immediata i processi uniformando la metodologia sull'intero territorio. Per contro, la scelta di un appaltatore terzo, mediante gara ad evidenza pubblica, non garantisce tutte le suddette condizioni e, al contrario, consente all'Amministrazione solo un controllo "esterno" sulla ditta affidataria e, comunque solo di carattere successivo (sulla base del mero rapporto di tipo contrattuale) al contrario di ciò che avviene con l'affidamento *in house* che consente il controllo preventivo, concomitante e successivo. In sostanza, l'affidamento *in house* dei servizi in oggetto offre maggiori garanzie al fine di evitare il sorgere di contestazioni e contenziosi di natura contrattuale i quali, come ad esempio accade nell'ambito degli appalti di lavori pubblici, possono pregiudicare la stessa prosecuzione della esecuzione contrattuale, con ripercussioni importanti sul mercato immobiliare, con specifico riferimento alle transazioni ed alle attività di trasformazione edilizia.

L'affidamento avrà durata quinquennale ed avrà decorrenza dal 01/05/2020 fino al 30/04/2025.

Per lo svolgimento di tale servizio è specificatamente richiesto dall'Amministrazione comunale l'utilizzo di macchinari, software e personale della Velletri Servizi SPA..

Il personale impiegato presso tale servizio sarà costituito da profili professionali ad alto potenziale che sapranno organizzare le attività, strutturare i procedimenti, dare comunicazioni all'utenza, assicurare il rispetto delle prescrizioni di sicurezza necessarie. Il personale incaricato della gestione del servizio garantirà inoltre la massima riservatezza circa i nominativi, fatti ed episodi di cui viene a conoscenza nell'espletamento del servizio.

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

C'è inoltre da considerare che le modalità tecniche ed operative per la gestione del servizio sono quelle ormai ampiamente sperimentate e consistono nella messa in disponibilità della società Velletri Servizi S.p.A. di personale altamente qualificato e differenziato in funzione delle attività da svolgere.

#### **6.1 - Costi del servizio**

Al fine di valutare il costo del servizio si è preventivamente quantificata la spesa storica sostenuta dall'Ente per lo svolgimento dello stesso in autonomia, ma con personale oramai divenuto insufficiente e non specializzato. Si ricorda infatti che il core business della partecipata è proprio la riscossione dei tributi in generale sia ordinaria che coattiva e che svolge ormai dal 2001.

#### **6.2 - Costi gestione *in-house providing***

Le gestione del servizio di riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali, così come definita in precedenza, potrà essere svolta quindi dal personale della Velletri Servizi S.p.A. già impiegato in forza della convenzione in essere.

A tal riguardo si fa riferimento alla allegata nota del 22/02/2020 della società Velletri Servizi S.p.A. inerente l' "*offerta per la gestione del servizio di riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali*" in cui detta società ha presentato la propria offerta economica schematizzando la spesa in tre voci di costo:

**AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

<b>COSTI</b>	<b>IMPORTO</b>	<b>RICAVI</b>	<b>IMPORTO</b>
<b>COSTI DEL PERSONALE</b>		<b>RICAVO SETTORE ENTRATE PATRIMONIALI</b>	<b>70.344,25</b>
<i>Stipendi imp. Entrate patrimoniali</i>	41.003,87		
<i>Contributi</i>	12.145,53		
<i>INAIL</i>	229,07		
<i>Ticket Restaurant entrate patrimoniali</i>	441,00		
<i>Accant. TFR imp. Entrate patrimoniali</i>	4.497,32		
<b>TOTALE COSTI DEL PERSONALE</b>	<b>58.316,79</b>		
<b>COSTI DIRETTI</b>			
<i>Canone annuo software</i>	3.000,00		
<i>Commiss. postali c/c entrate patrimoniali</i>	279,94		
<b>TOTALE COSTI DIRETTI</b>	<b>3.279,94</b>		
<b>COSTI INDIRETTI (15% DEL COSTO DEL PERSONALE) art. 68</b>	<b>8.747,52</b>		
<b>TOTALE COSTI SETTORE</b>	<b>70.344,25</b>	<b>TOTALE RICAVI SETTORE</b>	<b>70.344,25</b>

A. costi del personale	€ 58.316,79
B. costi indiretti (15% di A)	€ 8.747,52
C. costi diretti	€ 3.279,94
<b>TOTALE</b>	<b>€ 70.344,25</b>

Si valuta, pertanto, la congruità delle voci di costo del sopra riportato elenco sia dal punto di vista economico sia riferito alle esigenze del servizio.

I costi del personale indicato fanno riferimento agli importi annui del CCNL adottato dalla società Velletri Servizi S.p.A. per le diverse figure individuate.

Complessivamente, quindi, il costo annuo del sopra elencato personale ammonta a € 58.316,79 e risulta congruo sia dal punto di vista economico che per le esigenze delle attività da svolgere.

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

Punto B: l'importo del personale dovrà prevedere le spese generali da intendersi come i costi indiretti di gestione del servizio ovvero attività amministrative di gestione del personale ed altri. Le spese generali, pari al 15% del costo del personale individuato al precedente punto A, ammontano ad € 8.747,52 e risultano coerenti con le previsioni normative, art. 68 regolamento europeo 1303/2013.

L'importo relativo alle spese del personale (e delle spese generali) di cui ai punti A e B dell'elenco, risulta, quindi coerente con le esigenze del servizio e congruo dal punto di vista economico.

Punto C: La spesa del personale dovrà essere necessariamente integrata dai costi storicamente sostenuti per la gestione del servizio di riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali, integrate con l'acquisto di un software per la gestione delle stesse, e sinteticamente indicati nel paragrafo precedente in particolare i "costi diretti" di cui al punto C, quantificati in € 3.279,94.

Per quanto sopra l'importo del punto C relativo ai "costi diretti" è coerente con le esigenze del servizio e congruo dal punto di vista economico.

Riassumendo, il costo complessivo del servizio di riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali è complessivamente di € 70.344,25.

## **7. Conclusioni**

L'art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016 impone che l'affidamento *in house* del contratto sia preceduto dalla valutazione della congruità economica dell'offerta.

Volendo valutare l'economicità della soluzione prescelta rispetto agli eventuali modelli alternativi, occorre formulare le considerazioni di seguito esposte.

L'impianto fondamentale del costo del servizio è basato quasi esclusivamente sul costo del personale, incidendo in maniera limitata gli aspetti inerenti i costi diretti.

Il risultato è chiaramente condizionato dall'esigenza di applicare i CCNL. Tali costi non possono essere oggetto di comportamenti speculativi, anche nell'ipotesi di procedere reperendo un operatore economico tra quelli esistenti sul mercato. In particolare, il costo del personale, in una attività particolarmente *labour intensive*, è dettato dai CCNL di categoria o comparto ed è immodificabile e potrebbe essere inferiore, nella forma dell'*in-house*, in ragione del minore tasso di assenteismo, conseguente alla maggiore coesione sociale tra una società radicata sul territorio ed una invece esterna allo stesso.

Con l'affidamento *in-house*, per contro, si determinano sicuramente riduzioni dei costi legate:

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

- all'eliminazione dei costi di appalto, ossia ai costi di selezione e ricerca dell'impresa che verrebbero generati da tale modalità di selezione;
- all'eliminazione dei costi per le attività di controllo che vengono svolte interamente all'interno dell'Ente e della società partecipata che è un'emanazione diretta dello stesso Ente;
- all'abbattimento dei costi del ricorrente contenzioso tipico della gestione dei contratti di appalto;
- all'eliminazione dei rischi legati al mancato pagamento degli stipendi od oneri dovuti agli Istituti, che sono invece molto spesso presenti nelle gestioni affidate al mercato;
- all'abbattimento dell'utile di impresa: la società *in house*, pur essendo a tutti gli effetti "impresa", non ha lo scopo principale di realizzare un consistente utile, quanto invece di rispondere ai bisogni della collettività di cui è espressione nel quadro di una corretta e trasparente gestione economico finanziaria.

Dalla esperienza già maturata e dalla ipotesi di strutturazione del servizio emergono una serie di indicazioni operative relative ai costi da porre in carico alla collettività per lo svolgimento degli stessi dalle quali si può rilevare che:

- i servizi, come progettati in termini di impiego di risorse umane e attrezzature, sono potenzialmente idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'amministrazione Comunale in termini di procedimenti conclusi ed entrate accertate;
- l'articolazione delle risorse umane e la valutazione sulle modalità di funzionamento della struttura consentono di avere un adeguato margine di flessibilità da utilizzare in caso di criticità temporanee e imprevedibili;
- il piano di gestione proposto dall'azienda può, a richiesta dell'Amministrazione Comunale o a seguito dei successivi step procedurali, essere soggetto di modifiche correttive finalizzate a determinare ulteriori livelli di economicità, con sufficiente margine di garanzia rispetto al mantenimento degli standard qualitativi previsti.

Si ritiene opportuno, inoltre, evidenziare ulteriormente quanto segue:

- a) la modalità esecutiva basata sul modello *in-house* consente di privilegiare una logica di qualità finalizzata essenzialmente allo svolgimento del servizio secondo gli standard qualitativi richiesti,

### **AREA -3- Gestione della riscossione ordinaria e coattiva delle entrate patrimoniali**

rispetto ad una logica di profitto orientata essenzialmente a garantire i margini di redditività contrattuale, anche a scapito dell'organizzazione e della efficienza dei servizi;

- b) i costi medi per lo svolgimento del servizio, come rilevato sono compatibili con gli standard qualitativi richiesti e comparabili con la gestione del servizio da parte dell'Ente;
- c) sussistono i presupposti tecnico-giuridici per la scelta della modalità di gestione *in house* dei servizi in oggetto, rispettando la disciplina europea, l'economicità della gestione e la parità di trattamento tra gli operatori economici;
- d) la gestione dei servizi in oggetto, infine, non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico, in quanto le sue implicazioni in materia di gestione del servizio e più in generale di miglioramento del servizio per i membri di una comunità, assumono una valenza almeno pari a quella economica.

Infine, non bisogna trascurare che gli strumenti cui l'affidamento *in-house* mette a disposizione consentono:

- a) l'immediato accesso ai dati aziendali al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio;
- b) il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;
- c) la possibilità di modificare, in tempo reale, le modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato, consentendo di adattare i servizi affidati alle mutevoli esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo;
- d) di garantire i risultati che si intendono raggiungere, secondo un comune progetto, attesa l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house*;

Laddove, ricorrendo a procedure a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile, tali attività non sarebbero proponibili senza ulteriori aggravii per il Comune.

Il Dirigente del Settore VI  
Ing. Alessandro Albertini



# CITTA' DI VELLETRI

Città Metropolitana di Roma Capitale

## **SETTORE IV**

**Pianificazione e Gestione del Territorio delle Opere e dell'Ambiente**

### **SERVIZIO PER L'ESECUZIONE DEL CONTROLLO DIEFFICIENZA ENERGETICA E DELLO STATO DI ESERCIZIO EMANUTENZIONE DEGLI IMPIANTI DI CLIMATIZZAZIONE ESTIVAED INVERNALE DEGLI EDIFICI, DEL CATASTO IMPIANTI**

(LEGGE 10/1991, D.P.R 412/1993, D.P.R 551/1999, D.LGS... 192/2005, D.LGS... 311/2006,  
D.P.R 74/2013).

### **Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta**

(ai sensi dell'art. art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012 convertito nella legge n. 221/2012 ed art.  
192 comma 2 D.Lgs.... 50/2016)

Il Dirigente del Settore IV  
*Arch. Damiano Maurizio Sollami*

CITTÀ DI VELLETRI  
SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA**

<b>Informazioni di sintesi</b>	
Oggetto dell'affidamento	<b>Servizio per l'esecuzione del controllo di efficienza energetica e dello stato di esercizio e manutenzione degli impianti di climatizzazione estiva ed invernale degli edifici, del catasto impianti - (Legge 10/1991, D.P.R. 412/1993, D.P.R. 551/1999, D.Lgs... 192/2005, D.Lgs... 311/2006, D.P.R 74/2013).</b>
Ente affidante	<b>Comune di Velletri</b>
Tipo di affidamento	<b>Contratto di Servizio</b>
Durata del contratto	<b>Dal 01 maggio 2020 al 31 dicembre 2023</b>
Tipo di affidamento	<b>Adeguamento di servizio già attivo</b>
Territorio interessato	<b>Ambito territoriale del Comune di Velletri</b>

<b>Soggetto responsabile della compilazione</b>	
Nominativo	<b>Arch. Damiano Maurizio Sollami</b>
Ente di riferimento	<b>Comune di Velletri</b>
Area	<b>Settore IV Pianificazione e Gestione del Territorio delle Opere e dell'Ambiente</b>
Telefono	<b>06/96158480</b>
Telefax	<b>06/96158352</b>
E - mail	<b>maurizio.sollami@comune.velletri.rm.it</b>

CITTÀ DI VELLETRI  
SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA

**PREMESSA**

La presente relazione si riferisce all'affidamento diretto, *in house providing*, del "Servizio per l'esecuzione del controllo di efficienza energetica e dello stato di esercizio e manutenzione degli impianti di climatizzazione estiva ed invernale degli edifici, del catasto impianti (Legge 10/1991, D.P.R. 412/1993, D.P.R. 551/1999, D.Lgs. 192/2005, D.Lgs. 311/2006, D.P.R./74/2013)." in adempimento alle indicazioni fornite dall'Amministrazione comunale, con deliberazione di Consiglio n. 25/2010 (approvazione dello Statuto, dello Schema di Contratto di Servizio e del Piano Programma della Velletri Servizi S.p.A.).

In attuazione del "Contratto di per l'esecuzione del controllo di efficienza energetica e dello stato di esercizio e manutenzione degli impianti di climatizzazione estiva ed invernale degli edifici, del catasto impianti (legge 10/1991, D.P.R.412/1993, D.P.R.551/1999, D.Lgs. 192/2005, D.Lgs. 311/2006, D.P.R. 74/2013)." con Deliberazione di G.C. n. 2 del 17.01.2017 è stato approvato lo schema del vigente Disciplinare di Servizio che attualmente regolano il servizio in uno alla deliberazione di Giunta Comunale n. 61 del 28.03.2014.

Il principio basilare che ha ispirato la decisione dell'Amministrazione Comunale trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio.

Si ritiene, inoltre, che la gestione della definizione di procedimenti connessi alla controllo di efficienza energetica per mezzo di un soggetto pubblico possa godere favorevolmente della circostanza che le attività siano guidate non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da strategie operative che pongano come obiettivo l'efficacia del servizio in termini qualitativi ed innovativi, la ricerca di nuovi scenari afferenti al controllo ambientale oltre che l'ammodernamento della macchina amministrativa dell'ente.

Al riguardo va precisato che l'affidamento oggetto della presente relazione non costituisce la traslazione, in capo al Gestore, dell'intero processo amministrativo ma si limita alla elaborazione, predisposizione degli atti funzionali all'attività di controllo degli impianti di climatizzazione estiva ed invernale che rimane in capo all'Amministrazione comunale, come per altro il controllo dell'intero ciclo.

**FINALITÀ DELLA RELAZIONE**

Alla luce di quanto sopra, la presente relazione si pone l'obiettivo di verificare la coerenza delle procedure previste per l'affidamento diretto, *in house providing*, del servizio di controllo di efficienza energetica e dello stato di esercizio e manutenzione degli impianti di climatizzazione estiva ed invernale degli edifici nonché alla implementazione del catasto degli impianti. Ciò 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.

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA**

Essa è stata elaborata con riferimento:

a) all'art. 34 – comma 20 – del D.L. n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, che testualmente dispone 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”;*

b) agli artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 2 del predetto art. 192, nella parte in cui dispone 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”;*

## **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

### **A.1 - Ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto in house dei servizi.**

1.1. Riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi per l'affidamento in house.

La distinzione tra servizi ed attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica.

In generale, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve considerare non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

La sentenza del Consiglio Stato, sez. VI, n. 5532/2013 fornisce al riguardo le seguenti indicazioni:

a) la nozione del servizio pubblico locale comprende quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i

CITTÀ DI VELLETRI  
SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA

costi direttamente, mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;

- b) tale nozione si fonda su due elementi: la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;
- c) il servizio pubblico locale, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto.

I servizi di attività per la definizione delle attività di verifica e controllo rientrano nell'alveo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso la scelta dell'Amministrazione comunale di ricorrere all'affidamento del servizio in oggetto ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica (gara d'appalto) risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario e nazionale.

Tuttavia, il quadro normativo europeo e attualmente, la legislazione italiana in materia (D. Lgs. n. 50/2016) consentono la possibilità di prevedere affidamenti diretti dei suddetti servizi a favore 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 Velletri intende perseguire per l'affidamento dei servizi in oggetto.

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione (compreso lo stralcio di sentenza della Corte costituzionale italiana che aiuta a recepire il contesto comunitario di riferimento).

#### 1.1.1 - Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

*“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.*

*Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. La Commissione vigila*

CITTÀ DI VELLETRI  
SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA

*sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.”*

1.1.2 - Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)

*“79. Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati).*

*“80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo 86 (oggi articolo 106 del TFUE, ndr). La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare: nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza.”*

Corte di Giustizia CE - Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal); in tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui,

*“nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano”;*

in quest'ultimo caso si ritiene plausibile l'affidamento diretto.

1.1.3 - Giurisprudenza costituzionale

*“Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house, ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto*

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA**

*analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.”*

**1.1.4 - Principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse**

- art. 106 del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (TFUE), richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l'art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006;
- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);
- Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs... n. 50 del 18 aprile 2016;
- D.Lgs... n. 267 del 18 agosto 2000;
- D.Lgs... n. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale);
- Sentenza Corte Costituzionale n. 199/2012;
- D.P.R. n. 113/2011 – D.L. n. 138/2011;
- D. Lgs. 19 Agosto 2016 n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- DPR 380/2001 (c.d. Testo Unico Edilizia)
- Legge 10/1991 (c.d. Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia)
- DPR 412/1993 (c.d. Regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia, in attuazione dell'art. 4, comma 4, della legge 9 gennaio 1991, n. 10)
- DPR 551/1999 (c.d. Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, in materia di progettazione, installazione, esercizio e manutenzione degli impianti termici degli edifici, ai fini del contenimento dei consumi di energia.)

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA**

- D.Lgs. 192/2005 (c.d. Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia).
- D.Lgs. 311/2006 (c.d. Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo n. 192 del 2005, recante attuazione della direttiva 2002/91/CE, relativa al rendimento energetico nell'edilizia)
- DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 7 gennaio 2005, n. 13. Approvazione dell'atto di indirizzo e di coordinamento sullo stato di manutenzione ed esercizio degli impianti termici nella Regione Lazio da parte degli enti locali competenti (D.P.R. 412/93, modificato ed integrato dal D.P.R. 551/99) e revoca della DGR 1517 del 14 marzo 1995.

### **A.2 - Sussistenza dei requisiti**

Ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016 e delle disposizioni del D. Lgs. n. 175/2016, di seguito si rappresentano le condizioni, come previste dalla legge, che nel caso dei servizi in oggetto consentono di procedere all'affidamento del servizio *in house providing* a favore della società VELLETRI SERVIZI S.p.A.:

- a) struttura societaria (Capitale interamente pubblico): la società risulta interamente partecipata dal Comune di Velletri.
- b) prevalenza dell'attività a favore dei soci: la società realizza e gestisce i servizi e le attività direttamente per conto del Comune di Velletri e degli eventuali soci pubblici di minoranza che dovessero eventualmente intervenire;
- c) esercizio del controllo analogo: la società è assoggettata all'attività di controllo del Comune di Velletri; essa si svolge nel rispetto di specifiche disposizioni contenute nel nuovo Statuto approvato dal Comune di Velletri (in ottemperanza all'art. 26 del D.Lgs. 175/2016) il quale prevede che:

- ***Titolo IX. IL Controllo Analogo – Parte I - Il sistema dei controlli.***
  - ***Art.41 – Indirizzo programmatico e controllo strategico***
  - ***1.La Società opera secondo le modalità proprie degli affidamenti “in house”. 2. Il Socio pubblico esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi mediante l'istituzione di un organismo denominato “COMITATO DI VIGILANZA E CONTROLLO” il quale rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte del socio sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di composizione e criteri di funzionamento sono disciplinati mediante apposito regolamento comunale per il controllo analogo delle società partecipate. Al comitato di vigilanza e controllo è affidata la definizione delle linee guida, degli indirizzi, degli obiettivi, delle priorità e dei piani della società anche con l'emanazione di direttive generali. Parte II – Il sistema di pianificazione e monitoraggio***
-

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA**

- **Art. 42 – Vigilanza**
- *1. Spettano al Comune di Velletri le funzioni di vigilanza e controllo sull'andamento dei servizi, sul rispetto dei contratti di affidamento e delle norme di legge o di regolamento che disciplinano la materia. 2. La verifica dell'attività svolta dalla Velletri Servizi s.p.a. potrà consistere nella valutazione dell'azione amministrativa ed operativa svolta nell'espletamento dei servizi affidati, con il duplice fine di migliorare costantemente il grado di efficacia, efficienza ed economicità, dell'azione amministrativa e di migliorare il rapporto tra i cittadini ed amministrazione. 3. I parametri qualitativi saranno individuati con il contratto facendo riferimento all'economicità della gestione, ai volumi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie, alla regolarità di espletamento del servizio, al grado di soddisfazione degli utenti, alla gestione dei reclami dell'utenza, alle verifiche interne sugli standard qualitativi, allo stato di attuazione dei programmi, secondo la normativa vigente in materia.*
- **Art. 43– Monitoraggio.**
- *1.La Velletri Servizi S.p.a. riconosce anche ai dirigenti dei singoli servizi competenti dal Comune di Velletri l'esercizio dei seguenti poteri di controllo: a) contratto di servizio (analisi clausole definitorie dei rapporti contrattuali fra ente locale e ente gestore, individuazione e condivisione possibili indicatori che consentano il monitoraggio delle clausole stesse, verifica periodica); b) carta servizi (analisi degli impegni assunti dall'amministrazione e dall'ente gestore nei confronti dei cittadini, indicazione o condivisione di possibili indicatori che consentano il monitoraggio degli impegni stessi, verifica periodica; c) customer satisfaction (indagine sulla soddisfazione del cittadino utente del servizio). 2. Spettano infine ai singoli servizi le seguenti attività: - predisposizione proposte di schemi di contratto di servizio o loro modifiche da sottoporre all'assemblea; - predisposizione atti propedeutici alla sottoscrizione e modifica del contratto di servizio; - verifica svolgimento del servizio in base agli indicatori previsti nel contratto di servizio.*

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

Le disposizioni di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012, richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare, nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità.

## **B.1 - Caratteristiche del Servizio**

### B.1.1 – Dati Generali

Velletri è un comune italiano di 53.317 abitanti (dati aggiornati al 31 Dicembre 2017) della città metropolitana di Roma Capitale, nel Lazio, si trova alle pendici meridionali del Monte Artemisio all'estremità dei Colli Albani, è uno dei centri più importanti della Provincia di Roma ed è il primo tra i quindici Comuni dei Castelli Romani, sia per numero di abitanti che per estensione territoriale Velletri dista 41 chilometri dal capoluogo Roma e confina con i Comuni Nemi, di Rocca di Papa, Ardena, Lariano, Cori (LT), Cisterna di Latina (LT), Aprilia (LT), Lanuvio e Genzano di Roma. Il territorio si estende a cavallo tra due zone ben distinte. La parte settentrionale è posta sulle propaggini meridionali del sistema dei Colli Albani, formatosi dopo il collasso della caldera del Vulcano Laziale; la parte meridionale è invece ai margini dell'Agro Pontino, la cui bonifica, iniziata già al tempo di papa Pio VI, si compì solo agli inizi del XX secolo. Il territorio di Velletri raccoglie gli scoli di numerose vene d'acqua, detti fossi, che nel corso dei secoli hanno scavato valloni e calanchi in direzione del mare, questi corsi d'acqua, la maggior parte dei quali a carattere torrentizio o di piccola portata.

Le quote più elevate del territorio veliterno sono nella parte settentrionale e in quella orientale, nel sistema dei Colli Albani: si tratta, rispettivamente, del Monte Artemisio (939 Mt. s.l.m.) e del Maschio dell'Ariano (891 mt. s.l.m.). Le principali arterie che attraversano il territorio veliterno sono la citata "S.S. 7 Appia" e la "S.S. 217 dei Laghi", che si incontrano poco prima di entrare nel centro storico di Velletri, a sua volta circondato da una tangenziale. Importante è anche la "S.P. 304 Ariana", che conduce da Velletri a Lariano e dunque alla via Casilina e la "S.P. Anzio-Nettuno". La linea ferroviaria a Velletri giunse nel 1866, quando papa Pio IX in persona inaugurò la ferrovia Roma-Velletri, terza linea ferroviaria dello Stato Pontificio (dopo la Roma-Frascati e la Roma-Civitavecchia). Il centro storico ha un'altitudine sostanzialmente uniforme: a parte i 380 mt. s.l.m. del Colle dei Cappuccini, l'altitudine di piazza Giuseppe Garibaldi è 339 m s.l.m., quella di piazza del Trivio 332 mt. s.l.m., quella di porta Napoletana 329 mt. s.l.m. La zona occidentale della città murata è un po' più alta: a San Lorenzo l'altitudine raggiunge i 372 mt. s.l.m., per il resto, il territorio a mezzogiorno e occidente è sostanzialmente pianeggiante fatta eccezione per piccole alture che non superano i 300 mt. s.l.m.

La principale area verde urbana è il Giardino Comunale di via Orti Ginnetti, la cui superficie era anticamente occupata appunto dagli Orti Ginnetti, complesso verde dal grande fascino annesso all'omonimo Palazzo (Villa Ginnetti). Vi sono comunque altre aree verdi: i Giardini della Fonte di S. Maria dell'Orto. La strada principale del centro storico è Corso della Repubblica, che segue il tracciato della via Appia dentro le mura, da Porta Romana a Porta Napoletana, lo sviluppo quindi ha seguito la sua direttrice, riempiendo la parte orientale della città murata e tralasciando fino al XIX secolo le zone occidentali.

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA**

Per gli aspetti in trattazione torna utile richiamare il dato ISTAT 2016 secondo cui la città di Velletri conta complessivamente 15.443 edifici, dei quali solo 14.891 utilizzati.

Di questi ultimi 12.644 sono adibiti a edilizia residenziale mentre 2.247 sono invece destinati a uso produttivo, commerciale o altro.

Il patrimonio immobiliare destinato a scopo residenziale risulta che in numero di 1.907 sono in ottimo stato, 9.123 sono in buono stato, 1.537 sono in uno stato mediocre e 77 in uno stato pessimo. Ciò evidenzia come gran parte dell'edificato non sia di recente costruzione e dunque appare importante, a prescindere dagli obblighi imposti per legge, avviare politiche di controllo e verifica degli impianti, della loro efficienza energetica e funzionale. Ciò non solo ai fini della sicurezza ma anche ai fini del controllo Ambientale, della riduzione delle emissioni e del risparmio energetico.

**B.1.2 – Popolazione residente**

La popolazione residente è pari a 53.250 abitanti (dato aggiornato al 31 dicembre 2018) ed è, di massima, così suddivisa:

*Tabella – Analisi demografica intero territorio*

DESCRIZIONE	NUMERI /SUP./DENSITA'
Popolazione Residente	53.250
N. Famiglie Ud	22.436
Composizione Familiare ab/Fam	2,41
Superficie Km <sup>2</sup>	118,23
Densità ab/ Km <sup>2</sup>	456,57

Il numero dei residenti ha subito contenuti incrementi a partire dai primi anni 2000, trovando una stabilizzazione nell'ultima decade con numeri abbondantemente superiore alle cinquantamila unità:

**B.1.4 – Descrizione dei servizi affidati**

Il servizio oggetto della presente relazione riguarda le attività di *“Servizi per l'esecuzione del controllo di efficienza energetica e dello stato di esercizio e manutenzione degli impianti di climatizzazione estiva ed invernale degli edifici, del catasto impianti”*

Ciò avverrà attraverso la messa in disposizione di personale altamente specializzato con competenze in ordine ad efficientamento energetico e controllo tecnico di impianti di climatizzazione.

Nel dettaglio il personale dedicato il personale impiegato dovrà svolgere un servizio volto alla realizzazione di un progetto finalizzato alla

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA**

- Esecuzione dei controlli per gli adempimenti connessi agli accertamenti e alle ispezioni sugli impianti di climatizzazione invernale ed estiva previsti dal D.P.R. n. 412 del 1993 così come modificato dal D.P.R. n. 551 del 1999, dal D.Lgs. n. 192 del 2005 così come modificato dal D.Lgs. n. 311 del 2006 e dal DPR n. 74 del 2013, per l'osservanza delle norme sul contenimento dei consumi energetici, sulla salubrità dell'aria e sulla sicurezza degli impianti degli edifici, in un quadro che promuova la tutela degli interessi dei consumatori, ivi comprese informazione, sensibilizzazione ed assistenza all'utenza;
- La costituzione e l'aggiornamento del catasto degli impianti;
- Le comunicazioni agli enti preposti in caso di interventi tesi ad assicurare la sicurezza degli impianti e la irrogazione delle sanzioni previste.

Gli accertamenti e le ispezioni riguardano innanzitutto gli impianti per i quali non risulti consegnato da parte del responsabile d'impianto o del manutentore o installatore il rapporto di controllo di efficienza energetica, gli impianti dotati di generatori con anzianità superiore a 15 anni, gli impianti dotati di generatori a combustibile solido o liquido, gli impianti con potenza nominale utile superiore a 100 kW e gli impianti per i quali si abbia comunque una indicazione di maggiore criticità nei confronti della sicurezza e del rendimento energetico rispetto ai parametri fissati nell'Allegato B del D.P.R. 74/2013.

I controlli si riferiscono agli impianti di climatizzazione invernale di potenza utile nominale non minore di 10 kW e di climatizzazione estiva di potenza utile nominale non minore di 12 kW , comprendono una valutazione di efficienza energetica del generatore, una stima del suo corretto dimensionamento rispetto al "fabbisogno energetico" per la climatizzazione invernale ed estiva dell'edificio con riferimento al progetto dell'impianto se disponibile e una consulenza sui possibili interventi atti a migliorare il rendimento energetico dell'impianto in modo economicamente conveniente.

I risultati delle ispezioni sono allegati al libretto d'impianto e sono redatti secondo aggiornati con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico a partire dal 1° luglio 2017.

Il rapporto di controllo è consegnato e auto certificato all'Amministrazione dal manutentore o installatore o dal responsabile d'impianto. Questo è ritenuto sostitutivo dell'ispezione.

L'attività di accertamento e ispezione potrà essere affidata all'esterno a soggetti che dovranno comunque soddisfare i requisiti minimi di cui all'allegato C del D.P.R n. 74 del 2013.

**SEZIONE C**  
**MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

In relazione all'affidamento diretto *in house providing* dei servizi in oggetto alla società VELLETRI SERVIZI S.p.A., ricorrono tutte le condizioni previste dall'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016.

**C.1 – Integrale partecipazione pubblica**

La totale partecipazione pubblica nella società affidataria distingue il fenomeno dell'*in house providing* da quello delle società miste (forma di partenariato pubblico-privato): in tal senso, espressamente, Cons. Stato, sez. II, parere, 18 aprile 2007, n. 456 e Cons. Stato, ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1.

Nel caso in esame, come già rappresentato in precedenza, sussiste la partecipazione del Comune di Velletri nella composizione societaria di VELLETRI SERVIZI S.p.A. che è una società a capitale interamente pubblico senza alcuna partecipazione di capitali privati.

**C.2 – Controllo analogo**

Si è già detto, al riguardo, al precedente paragrafo A.2.

Questo requisito è, allo stesso tempo, quello che più caratterizza l'affidamento *in house providing* e quello di più difficile individuazione.

La nozione di “controllo analogo” impone l'esercizio, da parte dell'ente pubblico controllante, di un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

Esso diviene nella sostanza un controllo strutturale; il che si verifica allorché l'ente pubblico abbia un'influenza determinante sugli obiettivi fondamentali e strategici e, dunque, sulle decisioni di maggior rilievo della società.

La giurisprudenza è univoca. Il controllo analogo sul soggetto comporta “*un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti*”.

Poiché la VELLETRI SERVIZI S.p.A. è partecipata solamente dal Comune ed è affidataria di servizi pubblici locali da parte dello stesso, la società è già rispondente ai criteri del controllo analogo.

Parimenti si ritiene opportuno che il controllo preveda la verifica degli standard qualitativi del Servizio come previsti dagli atti che regoleranno l'esecuzione del contratto: durante lo svolgimento del contratto, detto controllo potrà essere effettuato da un ente terzo che possieda i requisiti di Ente Certificatore e che provveda a verificare, secondo specifiche puntualmente definite, la qualità dei processi aziendali, la rispondenza dei servizi erogati agli standard previsti dal contratto di servizio e, preferibilmente, anche il livello di soddisfazione dell'utenza.

Una siffatta tipologia di controllo presenta requisiti di imparzialità e terzietà, nonché di oggettività, lasciandosi preferire rispetto ad una forma di controllo gestita direttamente dal personale tecnico dell'Ente partecipante, ovvero il Comune.

### **C.3 – Svolgimento delle attività della società partecipata.**

La società VELLETRI SERVIZI S.p.A. svolge l'intera sua attività come affidataria di servizi pubblici da parte del Comune proprietario del capitale sociale.

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

Il principio basilare che ha ispirato la decisione del Consiglio Comunale trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio.

In tal modo, si concretizza il proposito di gestire la materia dei controlli per mezzo di un soggetto pubblico la cui attività non sia dettata solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da finalità che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che il fatturato e il margine di utile.

Con l'affidamento *in house providing* il Comune può esercitare il controllo effettivo su ogni profilo delle attività della partecipata che gestisce il servizio; per il tramite dei propri uffici può controllare in maniera immediata la distribuzione degli impianti sul territorio, mapparne la potenza e valutarne l'impatto sotto il profilo ambientale individuando ambiti di rischio. Per contro, la scelta di un appaltatore terzo, mediante gara ad evidenza pubblica, non garantisce tutte le suddette condizioni e, al contrario, consente all'Amministrazione solo un controllo "esterno" sulla ditta affidataria e, comunque solo di carattere successivo (sulla base del mero rapporto di tipo contrattuale) al contrario di ciò che avviene con l'affidamento *in house* che consente il controllo preventivo, concomitante e successivo. In sostanza, l'affidamento *in house* dei servizi in oggetto offre maggiori garanzie al fine di evitare il sorgere di contestazioni e contenziosi di natura contrattuale i quali, come ad esempio accade nell'ambito degli appalti di lavori pubblici, possono pregiudicare la stessa prosecuzione della esecuzione contrattuale, con ripercussioni importanti sulle attività di verifica e controllo.

Le modalità tecniche ed operative per la gestione del servizio sono quelle ormai ampiamente sperimentate e consistono nella messa in disponibilità dell'amministrazione comunale di personale altamente qualificato e differenziato in funzione delle attività da svolgere per la quale la VELLETRI SERVIZI può fare ricorso a competenze specialistiche esterne.

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA**

Il personale impiegato presso tale servizio sarà costituito da profili professionali ad alto potenziale che sapranno organizzare, strutturare e accogliere l'utenza ed offrire un ottimo servizio alla cittadinanza. Il personale incaricato della gestione del servizio garantirà inoltre la massima riservatezza circa i nominativi, fatti ed episodi di cui viene a conoscenza nell'espletamento del servizio.

L'affidamento, avrà decorrenza dal 01/05/2020 al 31/12/2023.

A fronte di tale attività, è richiesto, l'incameramento dei proventi derivanti dalla vendita dei cosiddetti bollini verdi.

La serie storica degli incassi rilevata dagli atti contabili della società Velletri Servizi risultano quelli di seguito indicati.

	annualità			
	2015	2016	2017	2018
bollini venduti 35 KW	3000	2555	2474	2197
bollini venduti + 35 KW		21	7	
importo 35 Kw	36.064,00 €	31.290,00 €	29.164,00 €	16.172,00 €
importo + 35 Kw		662,00 €	192,00 €	504,00 €
<b>Totali</b>	<b>36.064,00</b>	<b>31.952,00</b>	<b>29.356,00</b>	<b>16.676,00</b>

Per un importo medio annuo pari ad € 28.512,00. Le variazioni rilevabili nei dati sopra indicati devono essere valutate alla luce delle modifiche normative intervenute nell'arco temporale analizzato.

Le modalità tecniche ed operative per la gestione del servizio sono quelle ormai ampiamente sperimentate e consistono nella messa in disponibilità dell'amministrazione comunale di personale altamente qualificato e differenziato in funzione delle attività da svolgere, nello specifico personale amministrativo per la gestione delle attività di segreteria oltre che tecnici iscritti agli specifici elenchi abilitanti.

### ***Costo del Servizio***

A fronte di tale attività, non è richiesto un corrispettivo all'amministrazione, ma viene richiesto che i flussi di cassa generati rimangano nella disponibilità della Velletri Servizi a copertura dei costi sostenuti. Ciò coerentemente con quanto specificato nella delibera di Giunta Regionale 7 gennaio 2005, n. 13. E della Delibera di Giunta Comunale n. 61. del 28/03/2014.

Il costo del servizio viene determinato

- A) sulla scorta del costo del personale per le attività di ricevimento del pubblico e l'attività di segreteria.
- B) sulla scorta dei servizi affidati all'esterno per i quali sono richieste specifiche professionalità, non presenti all'interno della Velletri Servizi. (possessione dei requisiti minimi di cui all'allegato C del D.P.R n. 74 del 2013).

CITTÀ DI VELLETRI  
SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA

Sulla base di quanto premesso “la *variabile produttività*” costituisce un elemento utile per lo svolgimento del servizio, che risulta fortemente condizionato dalla possibilità di incrociare banche dati, relazionarsi con l’ufficio Urbanistica ed Edilizia privata del comune, al fine di individuare possibili sacche di elusione dalle attività di controllo imposte per legge.

Ad oggi il catasto degli impianti costruito sulla base di una attività pluriennale conta 10.500 impianti.

L’art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016 impone che l'affidamento in house del contratto, sia preceduto dalla valutazione della congruità economica dell'offerta.

Volendo valutare l’economicità della soluzione prescelta rispetto agli eventuali modelli alternativi, occorre formulare le considerazioni di seguito esposte.

L’impianto fondamentale del costo del servizio è basato quasi esclusivamente dal costo del personale, incidendo in maniera limitata la dotazione strumentale. Risultando fortemente condizionati dall’esigenza di applicare i CCNL. Tali costi non possono essere oggetto di comportamenti speculativi, anche nell’ipotesi di procedere reperendo un operatore economico tra quelli esistenti sul mercato. In particolare, il costo del personale, in una attività particolarmente *labour intensive*, è dettato dai CCNL di categoria o comparto ed è imm modificabile e potrebbe essere inferiore, nella forma dell’*in house*, in ragione del minore tasso di assenteismo, conseguenti alla maggiore coesione sociale tra una società radicata sul territorio ed una invece esterna allo stesso.

Con l’affidamento *in house*, per contro, si determinano sicuramente riduzioni dei costi legate:

- a) alla riduzione dei costi di appalto, ossia ai costi di selezione e ricerca dell’impresa che verrebbero generati da tale modalità di selezione;
- b) all’eliminazione dei costi per le attività di controllo che vengono svolte interamente all’interno dell’Ente e della società partecipata che è un’emanazione diretta dello stesso Ente;
- c) all’abbattimento dei costi del ricorrente contenzioso tipico della gestione dei contratti di appalto;
- d) all’eliminazione dei rischi legati al mancato pagamento degli stipendi od oneri dovuti agli Istituti, che sono invece molto spesso presenti nelle gestioni affidate al mercato;
- e) all’abbattimento dell’utile di impresa: la società *in house*, pur essendo a tutti gli effetti “Impresa”, non ha lo scopo principale di realizzare un consistente utile, quanto invece di rispondere ai bisogni della collettività di cui è espressione nel quadro di una corretta e trasparente gestione economico finanziaria.

Dalla esperienza già maturata e dalla ipotesi di strutturazione del servizio emergono una serie di indicazioni operative relative ai costi da porre in carico alla collettività per lo svolgimento degli stessi dalle quali si può rilevare che:

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA**

- a) le modalità di esecuzione del servizio e la gestione sinergica con l'ufficio edilizia privata e con l'ufficio tributi consentono di perseguire l'obiettivo formulato dall'Amministrazione Comunale di innovare i processi amministrativi unificandone la banca dati;
- b) l'impostazione dell'affidamento e la durata dello stesso non precludono il raggiungimento dell'obiettivo finale del processo intrapreso, che è e rimane quello della gestione unitaria dell'intero sistema di controllo e verifica che può trovare sinergia utile con l'ufficio edilizia privata;
- c) i servizi, come progettati in termini di impiego di risorse umane e attrezzature, sono potenzialmente idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'amministrazione Comunale in termini di verifiche avviate e concluse;
- d) l'articolazione delle risorse umane e la valutazione sulle modalità di funzionamento della struttura consentono di avere un adeguato margine di flessibilità da utilizzare in caso di criticità temporanee e imprevedibili;
- e) il piano di gestione proposto dall'azienda può, a richiesta dell'Amministrazione Comunale o a seguito dei successivi step procedurali, essere soggetto di modifiche correttive finalizzate a determinare ulteriori livelli di economicità, con sufficiente margine di garanzia rispetto al mantenimento degli standard qualitativi previsti.

***Costo del Servizio, e confronto con le gestioni esistenti***

Come già rappresentato, il costo complessivo del servizio è senza costo alcuno per l'amministrazione comunale.

Per valutarne la convenienza economica si è proceduto a verificare l'esistenza di analoghe esperienze, potenzialmente comparabili con il bacino di utenza a cui il mercato di Velletri è ascrivibile senza trovare idonei riscontri.

Le altre amministrazioni, in considerazione della difficoltà ad operare su piccola scala hanno delegato il servizio di verifica a Città Metropolitana Roma Capitale o al capoluogo di provincia, che svolgono il servizio limitatamente alle città con popolazione inferiore a 40.000 abitanti.

Per le attività in trattazione i costi da sostenere risultano

- A)** del costo del personale per le attività di ricevimento del pubblico e l'attività di segreteria, pari ad 1 unità inquadrate in fascia C ed ipotizzando un utile di impresa pari al 15 %

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA**

ANNO 2020								
		TABELLARE	VACANZA CONTRATTUALE	COMPARTO	TOTALE COMPETENZE Ogni unità	UNITA' IMPIEGATE	TOTALE COMPETENZE PERSONALE	
	C1	23.765,70 €	2.364,69 €	641,20 €	26.771,59 €	1	26.771,59 €	
<b>TOTALE COMPETENZE PERSONALE</b>							<b>26.771,59 €</b>	
	CPDEL 23,80%	IRAP 8,50%	INADEL	INAIL	TOTALE ONERI PER UNITA' LAVORATIVA	UNITA' IMPIEGATE	TOTALE ONERI PERSONALE	
	C1	6371,637742	2275,5849	744,04	374,8122201	9766,07487	1	9.766,07 €
<b>utile di impresa su Oneri personale</b>							<b>15%</b>	<b>1.464,91 €</b>
<b>TOTALE COSTO DEL PERSONALE COMPRESI ONERI</b>							<b>38.002,57 €</b>	

**B)** affidamento all'esterno per specifiche professionalità, non presenti all'interno della Velletri Servizi in possesso dei requisiti minimi di cui all'allegato C del D.P.R n. 74 del 2013.

Si omette la valutazione in quanto il dato relativo alla voce A risulta maggiore degli introiti medi registrati nelle annualità 2015 – 2018, circostanza che rende irrilevante la valutazione di questo ulteriore costo.

È utile richiamare quanto disposto dell'art. 3.1 della Delibera di Giunta Regionale in ordine al costo della verifica, tenuto conto di quanto stabilito in ordine alle tariffe con la deliberazione di Giunta Comunale n. 61/2014 è da ritenere che gli introiti determinati con la vendita dei bollini Verdi, sulla scorta dei dati ad oggi disponibili non risultano idonei a sostenere i costi del servizio, per svolgere il quale occorre oltre che destinare personale dell'Amministrazione, dotarsi di specifici software e personale con specifiche competenze ad oggi non riscontrabili presso la nostra Amministrazione.

È da ritenersi che tale attività possa ritenersi, se non produttiva di utili idonea a coprirne i costi per la Soc. Velletri Servizi in considerazione della sinergia determinata dalla disponibilità di banche dati già attive.

Si ritiene opportuno, inoltre, evidenziare ulteriormente quanto segue:

a) la modalità esecutiva basata sul modello *in house* consente di privilegiare una logica di qualità finalizzata essenzialmente allo svolgimento del servizio secondo gli standard qualitativi richiesti, rispetto ad una logica di profitto orientata essenzialmente a garantire i margini di redditività contrattuale, anche a scapito dell'organizzazione e della efficienza dei servizi;

b) i costi medi per lo svolgimento del servizio, come rilevato sono compatibili con gli standard qualitativi richiesti e comparabili per attività simili;

c) sussistono i presupposti tecnico-giuridici per la scelta della modalità di gestione *in house* dei servizi in oggetto, rispettando la disciplina europea, l'economicità della gestione e la parità di trattamento tra gli operatori economici;

CITTÀ DI VELLETRI  
SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA

d) la gestione dei servizi in oggetto, infine, non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico, in quanto le sue implicazioni in materia di gestione del territorio e più in generale di miglioramento del servizio per i membri di una comunità, assumono una valenza almeno pari a quella economica.

Non bisogna trascurare infine, che gli strumenti cui l'affidamento *in house* mette a disposizione consentono:

- a) l'immediato accesso ai dati aziendali al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio;
- b) il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;
- c) la possibilità di modificare, in tempo reale, le modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato, consentendo di adattare i servizi affidati alle mutevoli esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo;
- d) di garantire i risultati che si intendono raggiungere, secondo un comune progetto, attesa l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house*;

Laddove, ricorrendo a procedure a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile, tali attività non sarebbero proponibili senza ulteriori aggravii per il Comune.

Il Dirigente del Settore IV  
*Arch. Damiano Maurizio Sollami*



# **CITTA' DI VELLETRI**

**Città Metropolitana di Roma Capitale**

**SETTORE IV**

**Pianificazione e Gestione del Territorio delle Opere e dell'Ambiente**

## **SERVIZIO DI COMPLETAMENTO DELLE PRATICHE DI CONDONO EDILIZIO**

EX LEGGE 47 DEL 28/02/1985, LEGGE N. 724 DEL 23/12/1994, LEGGE 326 DEL  
24/11/2003 E LEGGE REGIONALE 8/2002 (ISTRUTTORIE SUBDELEGHE) NONCHÉ

## **ALL'INCAMERAMENTO DEGLI ONERI CONCESSORI RELATIVI AL DANNO AMBIENTALE E SERVIZI ALL'UFFICIO TECNICO**

### **Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta**

(ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012 convertito nella legge n.  
221/2012 ed art. 192 comma 2 D.Lgs. 50/2016)

Il Dirigente del Settore IV  
*Arch. Damiano Maurizio Sollami*

# **CITTÀ DI VELLETRI**

*SETTORE IV*

*PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE*

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

Informazioni di sintesi	
<b>Oggetto dell'affidamento</b>	Servizio di completamento delle pratiche di condono edilizio ex Legge 47 del 28/02/1985, Legge n. 724 del 23/12/1994, Legge n. 326 del 24/11/2003 e Legge Regionale n. 8/2002 (istruttorie subdeleghe) nonché all'incameramento degli oneri concessori relativo danno ambientale e servizi all'ufficio tecnico
<b>Ente affidante</b>	Comune di Velletri
<b>Tipo di affidamento</b>	Contratto di Servizio
<b>Durata del contratto</b>	Dal 01 maggio 2020 al 31 dicembre 2023
<b>Tipo di affidamento</b>	Adeguamento di servizio già attivo
<b>Territorio interessato</b>	Ambito territoriale del Comune di Velletri

Soggetto responsabile della compilazione	
<b>Nominativo</b>	Arch. Damiano Maurizio Sollami
<b>Ente di riferimento</b>	Comune di Velletri
<b>Area</b>	Settore IV Pianificazione e Gestione del Territorio delle Opere e dell'Ambiente
<b>Telefono</b>	06/96158480
<b>Telefax</b>	06/96158352
<b>E - mail</b>	maurizio.sollami@comune.velletri.rm.it

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

#### **PREMESSA**

La presente relazione si riferisce all'affidamento diretto, *in house providing*, del "Servizio di completamento delle pratiche di condono edilizio ex legge 47 del 28/02/1985, legge n. 724 del 23/12/1994, legge 326 del 24/11/2003 e legge regionale 8/2002 (istruttorie subdeleghe) nonché all'incameramento degli oneri concessori, relativo danno ambientale e servizi all'ufficio tecnico" in adempimento alle indicazioni fornite dall'Amministrazione comunale, con deliberazione di Consiglio n. 25/2010 (approvazione dello Statuto, dello Schema di Contratto di Servizio e del Piano Programma della Velletri Servizi S.p.A.) .

In attuazione del Contratto di Servizio relativo all'affidamento in trattazione con Deliberazione di G.C. n. 2 del 17.01.2017 è stato approvato lo schema del vigente Disciplinare di Servizio, successivamente integrato e modificato con deliberazione di G.C. n. 68 del 06.04.2017 che attualmente regolano il servizio.

Il principio basilare che ha ispirato la decisione dell'Amministrazione Comunale trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio.

Si ritiene, inoltre, che la gestione della definizione di procedimenti edilizi per mezzo di un soggetto pubblico possa godere favorevolmente della circostanza che le attività siano guidate non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da strategie operative che pongano come obiettivo l'efficacia del servizio in termini qualitativi ed innovativi, la ricerca di nuovi scenari afferenti al procedimento amministrativo finalizzato alla definizione delle istanze, all'ammodernamento della macchina amministrativa dell'ente.

Al riguardo va precisato che l'affidamento oggetto della presente relazione non costituisce la traslazione, in capo al Gestore, dell'intero processo amministrativo ma si limita alle verifiche istruttorie funzionali al rilascio del titolo amministrativo che rimane in capo all'Amministrazione comunale, come per altro il controllo dell'intero ciclo.

#### **FINALITÀ DELLA RELAZIONE**

Alla luce di quanto sopra, la presente relazione si pone l'obiettivo di verificare la coerenza delle procedure previste per l'affidamento diretto, *in house providing*, del servizio di gestione dei procedimenti connessi al rilascio dei permessi di costruire in sanatoria, dei procedimenti connessi al rilascio dei pareri paesaggisti e quelli connessi al rilascio dei N.O. idrogeologici. Ciò 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.

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

Essa è stata elaborata con riferimento:

a) all'art. 34 – comma 20 – del D.L. n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, che testualmente dispone 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”;*

b) agli artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 2 del predetto art. 192, nella parte in cui dispone 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”;*

## NORMATIVA DI RIFERIMENTO

### **A.1 - Ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto in house dei servizi.**

1.1. Riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi per l'affidamento in house.

La distinzione tra servizi ed attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica.

In generale, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve considerare non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

La sentenza del Consiglio Stato, sez. VI, n. 5532/2013 fornisce al riguardo le seguenti indicazioni:

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

- a) la nozione del servizio pubblico locale comprende quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente, mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;
- b) tale nozione si fonda su due elementi: la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;
- c) il servizio pubblico locale, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto.

I servizi di attività per la definizione del condono edilizio rientrano nell'alveo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso la scelta dell'Amministrazione comunale di ricorrere all'affidamento del servizio in oggetto ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica (gara d'appalto) risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario e nazionale.

Tuttavia, il quadro normativo europeo e, attualmente, la legislazione italiana in materia (D. Lgs. n. 50/2016) consentono la possibilità di prevedere affidamenti diretti dei suddetti servizi a favore 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 Velletri intende perseguire per l'affidamento dei servizi in oggetto.

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione (compreso lo stralcio di sentenza della Corte costituzionale italiana che aiuta a recepire il contesto comunitario di riferimento).

#### 1.1.1 - Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

*“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.*

*Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non*

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

*deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione<sup>3</sup>. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.”*

#### 1.1.2 - Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)

*“79. Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati).*

*“80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo 86 (oggi articolo 106 del TFUE, ndr). La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare: nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza.”*

Corte di Giustizia CE - Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal); in tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui, *“nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano”*; in quest'ultimo caso si ritiene plausibile l'affidamento diretto.

#### 1.1.3 - Giurisprudenza costituzionale

*“Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house, ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale*

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

*totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.»*

#### 1.1.4 - Principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi d'interesse

- art. 106 del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (TFUE), richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l'art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006;
- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);
- Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000;
- D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale);
- Sentenza Corte Costituzionale n. 199/2012;
- D.P.R. n. 113/2011 – D.L. n. 138/2011;
- D. Lgs. 19 Agosto 2016 n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- DPR 380/2001 (c.d. Testo Unico Edilizia)
- L. 47/1985 ( Norme in materia di controllo dell'attività Urbanistico Edilizia)
- L. 724/1994 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica)
- L. 326/2004 (Conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 - Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici)
- D.Lgs. 42/2004 (c,d, Testo Unico Beni Culturali)

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

#### A.2 - Sussistenza dei requisiti

Ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016 e delle disposizioni del D. Lgs. n. 175/2016, di seguito si rappresentano le condizioni, come previste dalla legge, che nel caso dei servizi in oggetto consentono di procedere all'affidamento del servizio *in house providing* favore della società VELLETRI SERVIZI S.p.A.:

- a) struttura societaria (Capitale interamente pubblico): la società risulta interamente partecipata dal Comune di Velletri.
- b) prevalenza dell'attività a favore dei soci: la società realizza e gestisce i servizi e le attività direttamente per conto del Comune di Velletri e degli eventuali soci pubblici di minoranza che dovessero eventualmente intervenire;
- c) esercizio del controllo analogo: la società è assoggettata all'attività di controllo del Comune di Velletri; essa si svolge nel rispetto di specifiche disposizioni contenute nel nuovo Statuto approvato dal Comune di Velletri (in ottemperanza all'art. 26 del D.lgs. 175/2016) il quale prevede che:

- ***Titolo IX. IL Controllo Analogo – Parte I - Il sistema dei controlli.***
- ***Art.41 – Indirizzo programmatico e controllo strategico***
- *1.La Società opera secondo le modalità proprie degli affidamenti “in house”. 2. Il Socio pubblico esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi mediante l’istituzione di un organismo denominato “COMITATO DI VIGILANZA E CONTROLLO” il quale rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte del socio sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di, composizione e criteri di funzionamento sono disciplinati mediante apposito regolamento comunale per il controllo analogo delle società partecipate. Al comitato di vigilanza e controllo è affidata la definizione delle linee guida, degli indirizzi, degli obiettivi, delle priorità e dei piani della società anche con l’emanazione di direttive generali. Parte II – Il sistema di pianificazione e monitoraggio*
- ***Art. 42 – Vigilanza***
- *1. Spettano al Comune di Velletri le funzioni di vigilanza e controllo sull’andamento dei servizi, sul rispetto dei contratti di affidamento e delle norme di legge o di regolamento che disciplinano la materia. 2. La verifica dell’attività svolta dalla Velletri Servizi s.p.a. potrà consistere nella valutazione dell’azione amministrativa ed operativa svolta nell’espletamento dei servizi affidati, con il duplice fine di migliorare costantemente il grado di efficacia, efficienza ed economicità, dell’azione amministrativa e di migliorare il rapporto tra i cittadini ed amministrazione. 3. I parametri qualitativi saranno individuati con il contratto facendo riferimento all’economicità della gestione, ai volumi di accertamento e riscossione delle*

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

*entrate tributarie ed extratributarie, alla regolarità di espletamento del servizio, al grado di soddisfazione degli utenti, alla gestione dei reclami dell'utenza, alle verifiche interne sugli standard qualitativi, allo stato di attuazione dei programmi, secondo la normativa vigente in materia.*

- **Art. 43– Monitoraggio.**
- *1. La Velletri Servizi s.p.a. riconosce anche ai dirigenti dei singoli servizi competenti dal Comune di Velletri l'esercizio dei seguenti poteri di controllo: a) contratto di servizio (analisi clausole definitorie dei rapporti contrattuali fra ente locale e ente gestore, individuazione e condivisione possibili indicatori che consentano il monitoraggio delle clausole stesse, verifica periodica); b) carta servizi (analisi degli impegni assunti dall'amministrazione e dall'ente gestore nei confronti dei cittadini, indicazione o condivisione di possibili indicatori che consentano il monitoraggio degli impegni stessi, verifica periodica; c) customer satisfaction (indagine sulla soddisfazione del cittadino utente del servizio). 2. Spettano infine ai singoli servizi le seguenti attività: - predisposizione proposte di schemi di contratto di servizio o loro modifiche da sottoporre all'assemblea; - predisposizione atti propedeutici alla sottoscrizione e modifica del contratto di servizio; - verifica svolgimento del servizio in base agli indicatori previsti nel contratto di servizio.*

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

Le disposizioni di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012, richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare, nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità.

#### **B.1 - Caratteristiche del Servizio**

##### B.1.1 – Dati Generali

Velletri è un comune italiano di 53.317 abitanti (dati aggiornati al 31 Dicembre 2017) della città metropolitana di Roma Capitale, nel Lazio, si trova alle pendici meridionali del Monte Artemisio all'estremità dei Colli Albani, è uno dei centri più importanti della Provincia di Roma ed è il primo tra i quindici Comuni dei Castelli Romani, sia per numero di abitanti che per estensione territoriale Velletri dista 41 chilometri dal capoluogo Roma e confina con i Comuni Nemi, di Rocca di Papa, Ardena, Lariano, Cori (LT), Cisterna di Latina (LT), Aprilia (LT), Lanuvio e Genzano di Roma.

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

Il territorio si estende a cavallo tra due zone ben distinte. La parte settentrionale è posta sulle propaggini meridionali del sistema dei Colli Albani, formatosi dopo il collasso della caldera del Vulcano Laziale; la parte meridionale è invece ai margini dell'Agro Pontino, la cui bonifica, iniziata già al tempo di papa Pio VI, si compì solo agli inizi del XX secolo. Il territorio di Velletri raccoglie gli scoli di numerose vene d'acqua, detti fossi, che nel corso dei secoli hanno scavato valloni e calanchi in direzione del mare, questi corsi d'acqua, la maggior parte dei quali a carattere torrentizio o di piccola portata.

Le quote più elevate del territorio veliterno sono nella parte settentrionale e in quella orientale, nel sistema dei Colli Albani: si tratta, rispettivamente, del Monte Artemisio (939 Mt. s.l.m.) e del Maschio dell'Ariano (891 mt. s.l.m.). Le principali arterie che attraversano il territorio veliterno sono la citata "S.S. 7 Appia" e la "S.S. 217 dei Laghi", che si incontrano poco prima di entrare nel centro storico di Velletri, a sua volta circondato da una tangenziale. Importante è anche la "S.P. 304 Ariana", che conduce da Velletri a Lariano e dunque alla via Casilina e la "S.P. Anzio-Nettuno". La linea ferroviaria a Velletri giunse nel 1866, quando papa Pio IX in persona inaugurò la ferrovia Roma-Velletri, terza linea ferroviaria dello Stato Pontificio (dopo la Roma-Frascati e la Roma-Civitavecchia). Il centro storico ha un'altitudine variabile compresa tra i 380 mt. s.l.m. del Colle dei Cappuccini, ed i 329 ml. di porta Napoletana.

La principale area verde urbana è il Giardino Comunale di via Orti Ginnetti, la cui superficie era anticamente occupata appunto dagli Orti Ginnetti, complesso verde dal grande fascino annesso all'omonimo Palazzo (Villa Ginnetti). Vi sono comunque altre aree verdi: i Giardini della Fonte di S. Maria dell'Orto. La strada principale del centro storico è Corso della Repubblica, che segue il tracciato della via Appia dentro le mura, da Porta Romana a Porta Napoletana, lo sviluppo quindi ha seguito la sua direttrice, riempiendo la parte orientale della città murata e tralasciando fino al XIX secolo le zone occidentali.

Per gli aspetti in trattazione si evidenzia che la distribuzione dell'edificato prevalente è quella dei nuclei sparsi, rispetto a quella agglomerata. Tale caratteristica è aumentata nel tempo attestandosi a circa il 75% dopo l'avvenuto distacco della frazione di Lariano divenuta Comune e sotto la spinta di tre condoni edilizi. Il fenomeno dei nuclei sparsi riveste grande importanza anche ai fini della programmazione urbanistica della città e di ciò si dovrà tenere conto di opportuni decentramenti di servizi, per evitare di congestionare troppo il centro abitato e nel contempo riqualificare sotto l'aspetto funzionale i citati nuclei sparsi. Le zone agricole, specie quelle collinari, hanno subito notevoli frazionamenti, di qui gli insediamenti sparsi prima ricordati e costituenti una particolarità del territorio di Velletri: il cosiddetto fenomeno di insediamento temporaneo e stagionale che affianca quello stabile e tradizionale, in parte legato alla presenza di un indiscriminato numero di ville signorili di vario tipo, esclusivamente proprietà di non residenti, che ha accentuato nel tempo il fenomeno delle case sparse.

La distribuzione dei nuclei più intensivamente edificati riguarda l'area nord (strade statali Appia - Ariana - Boschi Monte Artemisio), l'area ovest (S.S. Appia - Ferrovia Roma - Velletri).

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

L'area sud-ovest (2 4 km. dal centro urbano), maggiormente legata ai fenomeni aziendali agricoli.

Quindi uno sviluppo capillare del territorio privo di configurazioni urbanistiche e tendenzialmente ancora in atto, crea le seguenti disfunzioni:

- Degrado ambientale e urbanistico;
- Carenze di servizi e infrastrutture;
- Problemi di mobilità e trasporti.

#### B.1.2 – Popolazione residente

La popolazione residente è pari a 53.250 abitanti (dato aggiornato al 31 dicembre 2018) ed è, di massima, così suddivisa:

*Tabella – Analisi demografica intero territorio*

DESCRIZIONE	NUMERI /SUP./DENSITA'
Popolazione Residente	53.250
N. Famiglie Ud	22.436
Composizione Familiare ab/Fam	2,41
Superficie Km <sup>2</sup>	118,23
Densità ab/ Km <sup>2</sup>	456,57

Il numero dei residenti ha subito contenuti incrementi a partire dai primi anni 2000, trovando una stabilizzazione nell'ultima decade con numeri abbondantemente superiore alle cinquantamila unità:

#### B.1.4 – Descrizione dei servizi affidati

Il servizio oggetto della presente relazione riguarda le attività di completamento delle pratiche di condono edilizio ex legge 47 del 28/02/1985 Legge n. 724 del 23/12/1994, Legge 326 del 24/11/2003 e Legge Regionale 8/2002 (Istruttorie subdeleghe), istruttoria e pareri finalizzati al rilascio di Nulla Osta per Vincolo Idrogeologico, incameramento degli oneri concessori e relativo Danno Ambientale, ricevimento pubblico ed attività di segreteria.

In particolare le prestazioni che la Velletri Servizi Spa è tenuta ad eseguire le attività di seguito descritte:

- 1) Riordino delle pratiche, individuazione delle domande relative a manufatti ricadenti in aree soggette a particolari vincoli (ambientale, idrogeologico, paesaggistico);
- 2) Comunicazioni al richiedente finalizzate all'acquisizione di parere di competenza agli enti preposti alla gestione dei singoli vincoli;
- 3) Riesame delle singole pratiche con verifica della completezza della documentazione presentata;

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

- 4) Eventuale richiesta di integrazione documenti;
- 5) Riesame della pratica, determinazione istruttoria, calcolo dell'oblazione corretta ed eventuale determinazione del conguaglio, espressione del Parere sulla procedibilità degli atti autorizzatori in sanatoria.
- 6) Verifica delle somme corrisposte quale contributo per le opere di urbanizzazione, e quello relativo al costo di costruzione di cui al DPR 380/2001, eventuale esperimento dei sistemi procedurali di recupero crediti ai sensi dell'art. 16 del DPR 380/2001 e L. 47/85 e succ.
- 7) Richiesta di eventuale integrazione di oblazione e di corresponsione degli oneri di cui al precedente punto 6, e quelli relativi al danno ambientale, ove del caso;
- 8) Chiusura della pratica, predisposizione degli atti finalizzati al rilascio del permesso di costruire o del diniego a firma del dirigente competente o, in alternativa, la presa d'atto silenzio assenso, ai sensi dell'art.35 della Legge 47/85 con successiva archiviazione della pratica;
- 9) Ricevimento del pubblico esclusivamente nelle giornate previste dall'amministrazione comunale; rilascio certificazioni non ostanti alla concessione in sanatoria; rilascio Permessi di Costruire in sanatoria con procedure d'urgenza;
- 10) Gestione pratiche relative alle determinazioni in subdelega (nulla osta D.LGS. 42/04 -L.R.8/2012) relative ai procedimenti edilizi ordinari;
- 11) Gestione delle procedure di incameramento degli oneri concessori e del Danno Ambientale relativi alle pratiche già concesse, ricorrendone i presupposti di legge.
- 12) Gestione riscossione ordinaria
- 13) Gestione riscossione coattiva
- 14) Gestione pratiche relative alla istruttoria per il rilascio del vincolo idrogeologico, con espressione del parere di competenza da parte di soggetto con idonee competenze e predisposizione del provvedimento.

Tutte le richieste dovranno contenere le clausole relative alla improcedibilità derivante dalla decorrenza dei termini di 90 giorni (legge finanziaria in vigore) e al pagamento delle sanzioni relative agli oneri di urbanizzazione ai sensi del DPR 380/2001.

15) Oltre alle attività sopra descritte il Comune di Velletri potrà avvalersi della collaborazione di unità lavorative, in possesso del diploma di geometra, dipendenti della Velletri Servizi S.p.a., operanti presso l'ufficio condono edilizio per far fronte agli obblighi ed alla tempistica stabilita per il rilascio di Permessi di Costruire. Le attività richieste suppletivamente, dovranno essere esplicitamente richieste dal Dirigente del Settore e verranno effettuate sotto il diretto controllo e coordinamento del RUP che ne mantiene la relativa responsabilità. In tal caso il personale messo in disponibilità dovrà procedere alla verifica della completezza documentale prodotta, alla verifica di eventuali precedenti e i relativi collegamenti, alla verifica della rispondenza alla norma ed alla predisposizione di parere motivato che sarà sottoposto al

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

RUP per la verifica e il controllo. Solo dopo tale verifica il personale dedicato procederà a predisporre gli atti funzionali al rilascio del titolo abilitativo edilizio ed alla successiva formulazione dell'atto.

#### SEZIONE C

#### MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

In relazione all'affidamento diretto *in house providing* dei servizi in oggetto alla società VELLETRI SERVIZI S.p.A., ricorrono tutte le condizioni previste dall'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016.

#### C.1 – Integrale partecipazione pubblica

La totale partecipazione pubblica nella società affidataria distingue il fenomeno dell'*in house providing* da quello delle società miste (forma di partenariato pubblico-privato): in tal senso, espressamente, Cons. Stato, sez. II, parere, 18 aprile 2007, n. 456 e Cons. Stato, ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1.

Nel caso in esame, come già rappresentato in precedenza, sussiste la partecipazione del Comune di Velletri nella composizione societaria di VELLETRI SERVIZI S.p.A. che è una società a capitale interamente pubblico senza alcuna partecipazione di capitali privati.

#### C.2 – Controllo analogo

Si è già detto, al riguardo, al precedente paragrafo A.2.

Questo requisito è, allo stesso tempo, quello che più caratterizza l'affidamento *in house providing* e quello di più difficile individuazione.

La nozione di "controllo analogo" impone l'esercizio, da parte dell'ente pubblico controllante, di un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

Esso diviene nella sostanza un controllo strutturale; il che si verifica allorché l'ente pubblico abbia un'influenza determinante sugli obiettivi fondamentali e strategici e, dunque, sulle decisioni di maggior rilievo della società.

La giurisprudenza è univoca. Il controllo analogo sul soggetto comporta "*un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti*".

Poiché la VELLETRI SERVIZI S.p.A. è partecipata solamente dal Comune ed è affidataria di servizi pubblici locali da parte dello stesso, la società è già rispondente ai criteri del controllo analogo.

Parimenti si ritiene opportuno che il controllo preveda la verifica degli standard qualitativi del Servizio come previsti dagli atti che regoleranno l'esecuzione del contratto: durante lo svolgimento del contratto, detto controllo potrà essere effettuato da un ente terzo che possieda i requisiti di Ente Certificatore e che provveda a verificare, secondo specifiche puntualmente definite, la qualità dei processi aziendali, la

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

rispondenza dei servizi erogati agli standard previsti dal contratto di servizio e, preferibilmente, anche il livello di soddisfazione dell'utenza.

Una siffatta tipologia di controllo presenta requisiti di imparzialità e terzietà, nonché di oggettività, lasciandosi preferire rispetto ad una forma di controllo gestita direttamente dal personale tecnico dell'Ente partecipante, ovvero il Comune.

#### **C.3 – Svolgimento delle attività della società partecipata.**

La società VELLETRI SERVIZI S.p.A. svolge l'intera sua attività come affidataria di servizi pubblici da parte del Comune proprietario del capitale sociale.

#### **SEZIONE D**

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

Il principio basilare che ha ispirato la decisione del Consiglio Comunale trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio. In tal modo, si concretizza il proposito di gestire la materia del rilascio dei titoli abilitativi a sanatoria per mezzo di un soggetto pubblico la cui attività non sia dettata solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da finalità che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che il fatturato e il margine di utile.

Con l'affidamento *in house providing* il Comune può esercitare il controllo effettivo su ogni profilo delle attività della partecipata che gestisce il servizio; per il tramite dei propri uffici può controllare in maniera immediata i processi uniformando la metodologia sull'intero territorio. Per contro, la scelta di un appaltatore terzo, mediante gara ad evidenza pubblica, non garantisce tutte le suddette condizioni e, al contrario, consente all'Amministrazione solo un controllo "esterno" sulla ditta affidataria e, comunque solo di carattere successivo (sulla base del mero rapporto di tipo contrattuale) al contrario di ciò che avviene con l'affidamento *in house* che consente il controllo preventivo, concomitante e successivo. In sostanza, l'affidamento *in house* dei servizi in oggetto offre maggiori garanzie al fine di evitare il sorgere di contestazioni e contenziosi di natura contrattuale i quali, come ad esempio accade nell'ambito degli appalti di lavori pubblici, possono pregiudicare la stessa prosecuzione della esecuzione contrattuale, con ripercussioni importanti sul mercato immobiliare, con specifico riferimento alle transazioni ed alle attività di trasformazione edilizia.

L'affidamento avrà decorrenza dal 01/05/2020 al 31/12/2023.

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

Per lo svolgimento di tale servizio saranno utilizzate postazioni presso il Comune di Velletri. Tale scelta permette una sinergia irrinunciabile tra ufficio edilizia privata ed ufficio condono garantendo l'immediato passaggio di informazione tra i due uffici, la gestione unitaria dell'archivio, un immediato controllo degli atti in caso di verifica da parte del Comando di Polizia Urbana servizio abusivismo edilizio. Ciò per citare solo alcuni degli aspetti.

Il personale impiegato presso tale servizio sarà costituito da profili professionali ad alto potenziale che sapranno organizzare, strutturare e accogliere l'utenza ed offrire un ottimo servizio alla cittadinanza anche attraverso il ricevimento del pubblico e dei professionisti. Il personale incaricato della gestione del servizio garantirà inoltre la massima riservatezza circa i nominativi, fatti ed episodi di cui viene a conoscenza nell'espletamento del servizio.

A fronte di tale attività, è richiesto, sia per la riscossione ordinaria che coattiva un corrispettivo equivalente a quello degli anni precedenti che vengono di seguito richiamati:

- a) i diritti riscossi dall'amministrazione comunale di ogni singola pratica da istruire e/o eventuali conguagli dello stesso. Tali diritti includono l'eventuale atto di diniego al permesso di costruire ove il procedimento si concluda con tale provvedimento. Sono ricompresi tra tali importi i versamenti relativi all'acquisizione dei pareri ed art. 32 della L. 47/85 (parere paesaggistico) per le istanze in sanatoria;
- b) il 18% degli oneri concessori incassati relativi al servizio in trattazione.
- c) il 15% del danno ambientale recuperato per le concessioni già rilasciate (allorquando ne ricorrano le condizioni), da corrispondere per una quota pari al 5% alla formulazione ed invio della richiesta delle cifre, per il rimanente 10% alla riscossione dell'importo;
- d) i diritti riscossi dall'amministrazione per ogni istanza di rettifica di permessi di costruire in sanatoria già rilasciate, che saranno equiparati ai diritti di cui al punto a)
- e) €130/00 più IVA per la gestione delle pratiche relative alle determinate in subdelega (nullaosta D.LGS. 42/04 - L.R.8/2012) relative ai procedimenti ordinari e quindi di competenza dell'ufficio edilizia privata;
- f) € 130/00 più IVA per la gestione delle pratiche relative al parere idrogeologico e la formulazione ed acquisizione del parere di professionista con specifiche competenze in materia per i procedimenti edilizi ordinari e per i procedimenti edilizi a sanatoria limitatamente a quelli delegati all'Amministrazione comunale.
- g) Per quanto attiene i compensi per le prestazioni di cui al punto 15 dell'art. B1.4 di cui in precedenza, considerato che le attività da svolgere risultano assimilabili alle attività di subdelega, il compenso da corrispondere alla Velletri Servizi sarà il medesimo previsto alla lettera e) per ogni pratica definita.

Le modalità tecniche ed operative per la gestione del servizio sono quelle ormai ampiamente sperimentate e consistono nella messa in disponibilità dell'amministrazione comunale di personale altamente qualificato e differenziato in funzione delle attività da svolgere, nello specifico geometri con competenza in procedimenti di sanatoria edilizia, architetti con competenza in materia paesaggistica,

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

geologi con competenza in materia di vincolo idrogeologico oltre a personale amministrativo per la gestione delle attività di segreteria.

#### *Costo del Servizio*

Il costo del servizio viene determinato

- A) sulla scorta delle attività istruttorie condotte con riferimento a quanto specificato nel paragrafo precedente.
- B) sulla scorta del costo del personale per le attività di ricevimento del pubblico e l'attività di segreteria.

Sulla base di quanto premesso “la *variabile*” *produttività*” costituisce un elemento essenziale per lo svolgimento del servizio. Variabile che non è del tutto dipendente dall'impiego di forza lavoro e dalla capacità produttiva del personale impiegato, ma risulta fortemente influenzato dalla risposta mostrata dalla cittadinanza.

Dall'analisi storica dei dati relativi alle ultime tre annualità e con l'applicazione dei parametri prima esposti risulta che mediamente per ogni annualità vengono rilasciati circa 220 provvedimenti concessori e vengono istruite 300 istanze.

I pareri paesaggistici con il recupero del danno ambientale ed i pareri paesaggistici ordinari, risultano pari a 150 provvedimenti. Si omettono i provvedimenti connessi al vincolo idrogeologico in considerazione del fatto che il servizio è stato attivato di recente pertanto il dato disponibile non risulta rilevante per la trattazione in corso.

Per l'anno 2018, dato consolidato, risultano accertati circa 270.000 € di oneri concessori e 225.000 € di danno ambientale.

L'art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016 impone che l'affidamento in house del contratto, sia preceduto dalla valutazione della congruità economica dell'offerta.

Volendo valutare l'economicità della soluzione prescelta rispetto agli eventuali modelli alternativi, occorre formulare le considerazioni di seguito esposte.

L'impianto fondamentale del costo del servizio è basato quasi esclusivamente dal costo del personale, incidendo in maniera limitata la dotazione strumentale. Risultando fortemente condizionati dall'esigenza di applicare i CCNL. Tali costi non possono essere oggetto di comportamenti speculativi, anche nell'ipotesi di procedere reperendo un operatore economico tra quelli esistenti sul mercato. In particolare, il costo del personale, in una attività particolarmente *labour intensive*, è dettato dai CCNL di categoria o comparto ed è imm modificabile e potrebbe essere inferiore, nella forma dell'*in house*, in ragione del minore tasso di assenteismo, conseguenti alla maggiore coesione sociale tra una società radicata sul territorio ed una invece esterna allo stesso.

Con l'affidamento *in house*, per contro, si determinano sicuramente riduzioni dei costi legate:

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

- a) all'eliminazione dei costi di appalto, ossia ai costi di selezione e ricerca dell'impresa che verrebbero generati da tale modalità di selezione;
- b) all'eliminazione dei costi per le attività di controllo che vengono svolte interamente all'interno dell'Ente e della società partecipata che è un'emanazione diretta dello stesso Ente;
- c) all'abbattimento dei costi del ricorrente contenzioso tipico della gestione dei contratti di appalto;
- d) all'eliminazione dei rischi legati al mancato pagamento degli stipendi od oneri dovuti agli Istituti, che sono invece molto spesso presenti nelle gestioni affidate al mercato;
- e) all'abbattimento dell'utile di impresa: la società *in house*, pur essendo a tutti gli effetti "Impresa", non ha lo scopo principale di realizzare un consistente utile, quanto invece di rispondere ai bisogni della collettività di cui è espressione nel quadro di una corretta e trasparente gestione economico finanziaria.

Dalla esperienza già maturata e dalla ipotesi di strutturazione del servizio emergono una serie di indicazioni operative relative ai costi da porre in carico alla collettività per lo svolgimento degli stessi dalle quali si può rilevare che:

- a) le modalità di esecuzione del servizio e la gestione sinergica con l'ufficio edilizia privata consentono di perseguire l'obiettivo formulato dall'Amministrazione Comunale di innovare i processi amministrativi unificandone la banca dati;
- b) l'impostazione dell'affidamento e la durata dello stesso non precludono il raggiungimento dell'obiettivo finale del processo intrapreso, che è e rimane quello della gestione unitaria dell'intero sistema di gestione di rilascio dei titoli abilitativi edilizi in capo a un unico soggetto;
- c) i servizi, come progettati in termini di impiego di risorse umane e attrezzature, sono potenzialmente idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'amministrazione Comunale in termini di procedimenti conclusi ed entrate accertate;
- d) l'articolazione delle risorse umane e la valutazione sulle modalità di funzionamento della struttura consentono di avere un adeguato margine di flessibilità da utilizzare in caso di criticità temporanee e imprevedibili, connessi per altro alle attività repressive degli abusi operata dalla locale Procura della Repubblica;
- e) il piano di gestione proposto dall'azienda può, a richiesta dell'Amministrazione Comunale o a seguito dei successivi step procedurali, essere soggetto di modifiche correttive finalizzate a determinare ulteriori livelli di economicità, con sufficiente margine di garanzia rispetto al mantenimento degli standard qualitativi previsti.

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

#### *Costo del Servizio, e confronto con le gestioni esistenti*

Come già rappresentato, il costo complessivo annuo determinato sulla scorta della serie storica degli importi erogati risulta pari ad € 120.000.

Per valutarne la convenienza economica sono stati assunti a riferimento i dati riportati in tabella i cui documenti sono agli atti dell'ufficio:

Comune di	Provvedimento sanatoria	Integrazione doc	diniego	Parere paesaggistico e danno ambientale	fonte
Cisterna di Latina	190,00 €	80,00 €	110,00 €	150,00 €	bando pubblico prot. 36763/2018
Sabaudia	160,00 €	50,00 €	160,00 €	150,00 €	Avviso pubblico 2010
San Felice Circeo	230,00 €		100,00 €		Avviso pubblico 2009
Sezze	200,00 €		150,00 €	150,00 €	bando pubblico 2019
Norma	120,00 €		100,00 €		
Ariccia	200,00 €				bando pubblico 2017
<b>costo medio</b>	<b>183,33 €</b>	<b>65,00 €</b>	<b>124,00 €</b>	<b>150,00 €</b>	

Dalla quale si deducono i costi medi rilevati per prestazioni assimilabili per quanto non perfettamente coincidenti.

Se si applicano i costi medi così come determinati nella tabella precedente, al dato medio produttivo dalla Velletri Servizi nella annualità 2017 – 2018 – 2019 (provvedimenti assunti e alle istruttorie svolte) di cui in precedenza si ottiene quanto di seguito riportato.

	attività svolte				
	Provvedimento sanatoria	Integrazione doc	diniego	Parere paesaggistico e danno ambientale	
titoli abilitativi rilasciati, ed istruttorie effettuate	220	300	20	150	
Importo	40.333,33 €	19.500,00 €	2.480,00 €	22.500,00 €	84.813,33 €

Tale dato va incrementato del valore della prestazione svolta per l'attività di segreteria, ricevimento del pubblico spesa, che va quantificato in relazione al costo medio del personale determinato sulla base delle disposizioni di cui al CCNL di categoria e comparto che ammonta al dato tabellare di seguito riportato. Tale importo risulta comprensivo dell'utile di impresa del 15 % determinato esclusivamente sul totale oneri del personale.

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

costo giorno uomo per categoria B3	100,22 €
costo giorno uomo per categoria C1	104,12 €

Considerato che le attività di ricevimento pubblico viene svolto per n. 2 giornate lavorative a settimana, ed il personale posto a disposizione per tale attività risulta pari ad una unità lavorativa di categoria B3 e n. 2,5 unità lavorative in categoria C1 si determina il costo del servizio annuo pari a

Settimane annue lavorate	52
giorni di pubblico per settimana	2
totali giorni di ricevimento pubblico annui	104
costo attività di segreteria	44.868,78 €

Quindi per un complessivo pari ad € 129.682,11.

Importo compatibile con il mercato esistente suscettibile di ulteriori miglioramenti nella ipotesi in cui si riesca ad azionare un meccanismo virtuoso che porti a ridurre le attività istruttorie effettuate a fonte dei titoli abilitativi rilasciati.

Si ritiene opportuno, inoltre, evidenziare ulteriormente quanto segue:

a) la modalità esecutiva basata sul modello *in house* consente di privilegiare una logica di qualità finalizzata essenzialmente allo svolgimento del servizio secondo gli standard qualitativi richiesti, rispetto ad una logica di profitto orientata essenzialmente a garantire i margini di redditività contrattuale, anche a scapito dell'organizzazione e della efficienza dei servizi;

b) i costi medi per lo svolgimento del servizio, come rilevato sono compatibili con gli standard qualitativi richiesti e comparabili con realtà cittadine similari;

c) sussistono i presupposti tecnico-giuridici per la scelta della modalità di gestione *in house* dei servizi in oggetto, rispettando la disciplina europea, l'economicità della gestione e la parità di trattamento tra gli operatori economici;

d) la gestione dei servizi in oggetto, infine, non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico, in quanto le sue implicazioni in materia di gestione del territorio e più in generale di miglioramento del servizio per i membri di una comunità, assumono una valenza almeno pari a quella economica.

Infine, non bisogna trascurare che gli strumenti cui l'affidamento *in house* mette a disposizione consentono:

a) l'immediato accesso ai dati aziendali al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio;

b) il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV

### PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

- c) la possibilità di modificare, in tempo reale, le modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato, consentendo di adattare i servizi affidati alle mutevoli esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo;
- d) di garantire i risultati che si intendono raggiungere, secondo un comune progetto, attesa l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house*;

Laddove, ricorrendo a procedure a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile, tali attività non sarebbero proponibili senza ulteriori aggravii per il Comune.

**Il Dirigente del Settore IV**  
*Arch. Damiano Maurizio Sollami*

# CITTA' DI VELLETRI

Città Metropolitana di Roma Capitale

SETTORE VI  
Programmazione e Sostenibilità



## GESTIONE DEL SERVIZIO CIMITERIALE

### Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta

(ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012 convertito nella legge n. 221/2012 ed art. 192 comma 2 D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.)

Il Dirigente del Settore VI

*Arch. Paolo Candidi*

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

Informazioni di sintesi	
Oggetto dell'affidamento	<b>Gestione del servizio cimiteriale e del servizio di guardiania, ricerca anagrafica, polizia mortuaria, manutenzione ordinaria e pulizia del Civico Cimitero</b>
Ente affidante	Comune di Velletri
Tipo di affidamento	Contratto di Servizio
Durata del contratto	Dal 01 maggio 2020 al 30 aprile 2025
Tipo di affidamento	Adeguamento di servizio già attivo
Territorio interessato	Ambito territoriale del Comune di Velletri

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo	Arch. Paolo Candidi
Ente di riferimento	Comune di Velletri
Area	Settore VI – Programmazione e Sostenibilità
Telefono	06/96158360
Telefax	06/96158352
E - mail	paolo.candidi@comune.velletri.rm.it

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

<i>Indice</i>	<i>pag</i>
<b>1. Premessa.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Finalità della relazione.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Normativa di riferimento.....</b>	<b>9</b>
3.1 Ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto in-house dei servizi	9
3.1.1 Riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi per l'affidamento in house.	9
3.1.2 Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea	10
3.1.3 Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)	11
3.1.4 Giurisprudenza costituzionale	12
3.1.5 Principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse	12
3.2 Sussistenza dei requisiti	13
<b>4. Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale.....</b>	<b>16</b>
4.1 Caratteristiche del servizio	16
4.1.1 Dati generali	16
4.1.2 Popolazione residente del Comune di Velletri	16
4.1.3 Descrizione dei servizi affidati	19
<b>5. Modalità di affidamento prescelta.....</b>	<b>21</b>
5.1 Integrale partecipazione pubblica	21
5.2 Controllo analogo	21
5.3 Svolgimento delle attività della società partecipata	22
<b>6. Motivazione economico – finanziaria prescelta.....</b>	<b>23</b>
6.1 Costi del Servizio	24
6.2 Costi storici del servizio	24
6.3 Costi gestione in-house providing	25
6.4 Costi extra	27
<b>7. Conclusioni.....</b>	<b>29</b>

**ALLEGATO: Quadro economico di spesa**

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

***1. Premessa***

Il quadro normativo che disciplina i servizi pubblici locali prevede che l'affidamento in house sia preceduto da *“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”* (D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante *“Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”* convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20).

La presente Relazione è pertanto finalizzata ad illustrare i contenuti previsti dalla predetta norma con riferimento all'affidamento del servizio pubblico locale di gestione integrata dei servizi cimiteriali del Comune di Velletri.

I servizi cimiteriali sono stati riconosciuti come servizi pubblici locali a rilevanza economica. La normativa nazionale dei servizi pubblici negli ultimi anni è stato oggetto di forte trasformazione ed oggi è rinvenibile nell'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i., nelle parti ancora vigenti, e nell'art. 34, commi 20 e segg. del D.L. 179/2012, conv. in L. 221/2012, oltre che nella normativa comunitaria.

Nel contesto normativo di riferimento vigente, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico – privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso l'affidamento diretto, in-house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'Ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Il Codice dei Contratti Pubblici D.Lgs. n. 50/2016 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 Direttive europee, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

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. Questa previsione dovrebbe finalmente porre fine alla consolidata prassi nazionale, secondo la quale le società beneficiarie di affidamenti "in house" sono state finora costrette a svolgere la propria attività "esclusivamente" a beneficio dell'amministrazione aggiudicatrice, rinunciando a tutti i vantaggi economici che potrebbero derivare dall'erogazione di prestazioni, anche in misura marginale, ad altre amministrazioni pubbliche non socie. Fra l'altro, tale prassi ha finora indotto molte amministrazioni pubbliche ad acquistare partecipazioni societarie di modestissima entità, al solo fine di poter legittimamente effettuare affidamenti diretti a società pubbliche di loro fiducia. Innovativa appare anche la previsione che consentirà in futuro di erogare prestazioni non solo all'amministrazione controllante, ma anche all'amministrazione che controlla quest'ultima;
- 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. Si tratta forse della

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

previsione più innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società “in house” di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18/11/1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

La presente relazione si riferisce all'affidamento diretto, in-house providing, della “Gestione del servizio cimiteriale e del servizio di guardiania, ricerca anagrafica, polizia mortuaria, manutenzione ordinaria e pulizia del Civico Cimitero”.

La necessità di ricorrere a tale formula di affidamento parte dal progressivo impoverimento di personale nella struttura dell'Ente e, in particolare, negli uffici cimiteriali. Ad oggi il personale dedicato a tali attività è in grave sofferenza e gli sforzi profusi non consentono sempre di avere un servizio adeguato alle esigenze dell'utenza e della struttura. Per questo motivo alcuni servizi sono già stati affidati alla società Velletri Servizi S.p.A. (“*Servizio di guardiania, lavori di manutenzione ordinaria e di polizia mortuaria*” giusta convenzione rep. n. 1278/2017) e tutt'oggi tali attività sono svolte in regime di proroga fino al 30/04/2020.

Per questo motivo, alla luce delle ulteriori defezioni di personale dell'Ente verificatesi a partire dall'anno 2020, si ritiene utile avviare un ragionamento finalizzato all'affidamento alla società Velletri Servizi S.p.A. anche delle attività amministrative cimiteriali. Tale affidamento si profila come una estensione delle suddette attività in essere inerenti, come detto, il “*Servizio di guardiania, lavori di manutenzione ordinaria e di polizia mortuaria*”.

Il principio basilare che ha ispirato tale decisione trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio.

## CITTÀ DI VELLETRI

### **SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

Si ritiene, inoltre, che la gestione integrata dei servizi cimiteriali per mezzo di un soggetto pubblico possa godere favorevolmente della circostanza che le attività non siano guidate da logiche di profitto e di fatturato, ma da strategie operative che pongano come obiettivo l'efficacia del servizio in termini qualitativi ed innovativi, la ricerca di nuovi scenari afferenti al procedimento amministrativo finalizzato alla definizione delle pratiche amministrative e all'ammodernamento della macchina amministrativa dell'Ente.

Al riguardo va precisato che l'affidamento oggetto della presente relazione non costituisce la traslazione, in capo al Gestore, dell'intero processo amministrativo ma si limita all'accoglimento delle istanze e alle verifiche istruttorie funzionali al rilascio del titolo amministrativo che rimane in capo all'Amministrazione comunale, come per altro il controllo dell'intero ciclo.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

#### 2. Finalità delle relazioni

Alla luce di quanto sopra, la presente relazione si pone l'obiettivo di verificare la coerenza delle procedure previste per l'affidamento diretto, *in-house providing*, della gestione integrata dei servizi cimiteriali, ovvero del servizio cimiteriale e del servizio di guardiania, ricerca anagrafica, polizia mortuaria, manutenzione ordinaria e pulizia del Civico Cimitero. Ciò 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.

Essa è stata elaborata con riferimento:

- a) all'art. 34 – comma 20 – del D.L. n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, che testualmente dispone 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”*;
- b) agli artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 2 del predetto art. 192, nella parte in cui dispone 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”*.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

#### 3. Normativa di riferimento

##### **3.1. Ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto *in-house* dei servizi.**

##### **3.1.1. Riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi per l'affidamento in house.**

La distinzione tra servizi ed attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica.

In generale, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve considerare non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'Ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

La sentenza del Consiglio Stato, sez. VI, n. 5532/2013 fornisce al riguardo le seguenti indicazioni:

- a) la nozione del servizio pubblico locale comprende quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente, mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;

tale nozione si fonda su due elementi:

1. la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti;
  2. la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;
- b) il servizio pubblico locale, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITÀ

I servizi di attività per la gestione del servizio cimiteriale e del servizio di guardiania, ricerca anagrafica, polizia mortuaria, manutenzione ordinaria e pulizia del Civico Cimitero rientrano nell'alveo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso la scelta dell'Amministrazione comunale di ricorrere all'affidamento del servizio in oggetto ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica (gara d'appalto) risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario e nazionale.

Tuttavia, il quadro normativo europeo e, attualmente, la legislazione italiana in materia (D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.) consentono la possibilità di prevedere affidamenti diretti dei suddetti servizi a favore 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 Velletri intende perseguire per l'affidamento dei servizi in oggetto.

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione (compreso lo stralcio di sentenza della Corte costituzionale italiana che aiuta a recepire il contesto comunitario di riferimento).

#### **3.1.2 - Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea**

*“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.*

Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione<sup>3</sup>. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni”.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

#### 3.1.3 - Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)

*“79. Per quanto riguarda l’organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati).*

*“80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall’articolo 86 (oggi articolo 106 del TFUE, ndr). La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare: nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza.”.*

Corte di Giustizia CE - Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal); in tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui, *“nel contempo, l’ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente o con gli enti locali che la controllano”*; in quest’ultimo caso si ritiene plausibile l’affidamento diretto.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

#### 3.1.4 - *Giurisprudenza Costituzionale*

*“Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house, ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall’aggiudicante sull’affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall’aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell’attività dell’affidatario in favore dell’aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l’in house providing un’eccezione rispetto alla regola generale dell’affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l’in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest’ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.”*

#### 3.1.5 - **Principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse**

- art. 106 del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (TFUE), richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l’art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006;
- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);
- Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000;
- Sentenza Corte Costituzionale n. 199/2012;

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

- D.P.R. n. 113/2011 – D.L. n. 138/2011;
- D. Lgs. 19 Agosto 2016 n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- L. 724/1994 (Misure di razionalizzazione delle finanza pubblica);
- L. 326/2003 (conversione in legge del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 – Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).

### **3.2 - Sussistenza dei requisiti**

Ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016 e delle disposizioni del D. Lgs. n. 175/2016, di seguito si rappresentano le condizioni, come previste dalla legge, che per i servizi in oggetto consentono di procedere all'affidamento del servizio *in house-providing* a favore della società Velletri Servizi S.p.A.:

- a. struttura societaria con capitale interamente pubblico: la società risulta interamente partecipata dal Comune di Velletri;
- b. prevalenza dell'attività a favore dei soci: la società realizza e gestisce i servizi e le attività direttamente per conto del Comune di Velletri e degli eventuali soci pubblici di minoranza che dovessero eventualmente intervenire;
- c. esercizio del controllo analogo: la società è assoggettata all'attività di controllo del Comune di Velletri; essa si svolge nel rispetto di specifiche disposizioni contenute nel nuovo Statuto approvato dal Comune di Velletri (in ottemperanza all'art. 26 del D.lgs. 175/2016) il quale prevede che:
  - Titolo IX. IL Controllo Analogo – Parte I - Il sistema dei controlli.

*Art.41 – Indirizzo programmatico e controllo strategico:*

*“1.La Società opera secondo le modalità proprie degli affidamenti “in house”. 2. Il Socio pubblico esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi*

## CITTÀ DI VELLETRI

### **SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

*mediante l'istituzione di un organismo denominato "COMITATO DI VIGILANZA E CONTROLLO" il quale rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte del socio sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di, composizione e criteri di funzionamento sono disciplinati mediante apposito regolamento comunale per il controllo analogo delle società partecipate. Al comitato di vigilanza e controllo è affidata la definizione delle linee guida, degli indirizzi, degli obiettivi, delle priorità e dei piani della società anche con l'emanazione di direttive generali. Parte II – Il sistema di pianificazione e monitoraggio".*

#### **Art. 42 – Vigilanza:**

*"1. Spettano al Comune di Velletri le funzioni di vigilanza e controllo sull'andamento dei servizi, sul rispetto dei contratti di affidamento e delle norme di legge o di regolamento che disciplinano la materia. 2. La verifica dell'attività svolta dalla Velletri Servizi s.p.a. potrà consistere nella valutazione dell'azione amministrativa ed operativa svolta nell'espletamento dei servizi affidati, con il duplice fine di migliorare costantemente il grado di efficacia, efficienza ed economicità, dell'azione amministrativa e di migliorare il rapporto tra i cittadini ed amministrazione. 3. I parametri qualitativi saranno individuati con il contratto facendo riferimento all'economicità della gestione, ai volumi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie, alla regolarità di espletamento del servizio, al grado di soddisfazione degli utenti, alla gestione dei reclami dell'utenza, alle verifiche interne sugli standard qualitativi, allo stato di attuazione dei programmi, secondo la normativa vigente in materia.".*

#### **Art. 43– Monitoraggio:**

*"1.La Velletri Servizi s.p.a riconosce anche ai dirigenti dei singoli servizi competenti dal Comune di Velletri l'esercizio dei seguenti poteri di controllo:a) contratto di servizio (analisi clausole definitorie dei rapporti contrattuali fra ente locale e ente gestore, individuazione e condivisione possibili indicatori che consentano il monitoraggio delle clausole stesse, verifica periodica); b) carta servizi (analisi degli impegni assunti dall'amministrazione e dall'ente gestore nei confronti dei cittadini, indicazione o*

## CITTÀ DI VELLETRI

### **SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

*condivisione di possibili indicatori che consentano il monitoraggio degli impegni stessi, verifica periodica; c) customer satisfaction ( indagine sulla soddisfazione del cittadino utente del servizio). 2. Spettano infine ai singoli servizi le seguenti attività: - predisposizione proposte di schemi di contratto di servizio o loro modifiche da sottoporre all'assemblea; - predisposizione atti propedeutici alla sottoscrizione e modifica del contratto di servizio; - verifica svolgimento del servizio in base agli indicatori previsti nel contratto di servizio.”.*

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

#### 4. Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale

Le disposizioni di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012, richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare, nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità.

##### 4.1 - Caratteristiche del Servizio

###### 4.1.1 – Dati Generali

Velletri è un comune italiano di 53.250 abitanti (dati aggiornati al 31 Dicembre 2018) della Città Metropolitana di Roma Capitale, nel Lazio, si trova alle pendici meridionali del Monte Artemisio all'estremità dei Colli Albani, è uno dei centri più importanti della provincia di Roma ed è il primo tra i quindici Comuni dei Castelli Romani, sia per numero di abitanti che per estensione territoriale Velletri. Dista 41 chilometri dal capoluogo Roma e confina con i Comuni Nemi, di Rocca di Papa, Artena, Lariano, Cori (LT), Cisterna di Latina (LT), Aprilia (LT), Lanuvio e Genzano di Roma. Il territorio si estende a cavallo tra due zone ben distinte. La parte settentrionale è posta sulle propaggini meridionali del sistema dei Colli Albani, formatosi dopo il collasso della caldera del Vulcano Laziale; la parte meridionale è invece ai margini dell'Agro Pontino, la cui bonifica, iniziata già al tempo di papa Pio VI, si compì solo agli inizi del XX secolo. Il territorio di Velletri raccoglie gli scoli di numerose vene d'acqua, detti fossi, che nel corso dei secoli hanno scavato valloni e calanchi in direzione del mare, questi corsi d'acqua, la maggior parte dei quali a carattere torrentizio o di piccola portata.

Le quote più elevate del territorio velitero sono nella parte settentrionale e in quella orientale, nel sistema dei Colli Albani: si tratta, rispettivamente, del Monte Artemisio (939 Mt. s.l.m.) e del Maschio dell'Ariano (891 mt. s.l.m.). Le principali arterie che attraversano il territorio velitero sono la citata "S.S. 7 Appia" e la "S.S. 217 dei Laghi", che si incontrano poco prima di entrare nel centro storico di Velletri, a sua volta circondato da una tangenziale. Importante è anche la "S.P. 304 Ariana", che conduce da Velletri a Lariano e dunque alla via Casilina e la "S.P. Anzio-Nettuno". La linea ferroviaria a Velletri giunse nel 1866, quando papa Pio IX in persona inaugurò la ferrovia Roma-Velletri, terza linea ferroviaria dello Stato Pontificio (dopo la Roma-Frascati e la Roma-Civitavecchia). Il centro storico ha un'altitudine sostanzialmente uniforme: a parte i 380 mt. s.l.m. del Colle dei Cappuccini, l'altitudine di piazza

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

Giuseppe Garibaldi è 339 m s.l.m., quella di piazza del Trivio 332 mt. s.l.m., quella di porta Napoletana 329 mt. s.l.m.. La zona occidentale della città murata è un po' più alta: a San Lorenzo l'altitudine raggiunge i 372 mt. s.l.m., per il resto, il territorio a mezzogiorno e occidente è sostanzialmente pianeggiante fatta eccezione per piccole alture che non superano i 300 mt. s.l.m..

La principale area verde urbana è il Giardino Comunale di via Orti Ginnetti, la cui superficie era anticamente occupata appunto dagli Orti Ginnetti, complesso verde dal grande fascino annesso all'omonimo Palazzo (Villa Ginnetti). Vi sono comunque altre aree verdi: i Giardini della Fonte di S. Maria dell'Orto, Parco Muratori e i Giardini di viale Oberdan. La strada principale del centro storico è Corso della Repubblica, che segue il tracciato della via Appia dentro le mura, da Porta Romana a Porta Napoletana, lo sviluppo quindi ha seguito la sua direttrice, riempiendo la parte orientale della città murata e tralasciando fino al XIX secolo le zone occidentali.

Per gli aspetti in trattazione si evidenzia che il Cimitero di Velletri, storicamente realizzato in due differenti momenti storici, ("Cimitero vecchio" completato intorno alla fine del 1800, e "Cimitero nuovo", realizzato nel 2004) ha una estensione complessiva di circa 7 ha ed è ubicato immediatamente a ridosso del centro abitato. Sono presenti tre ingressi: l'ingresso monumentale, soltanto pedonale, è ubicato su via Ariana a sud dell'area cimiteriale. Sono presenti altri due ingressi, sul lato est da via del Cigliolo (ingresso carrabile e pedonale al Cimitero vecchio) e sul lato ovest da via del Boschetto (ingresso carrabile e pedonale al Cimitero nuovo).

L'edificazione del Cimitero vecchio ebbe inizio nell'anno 1879 con l'appalto delle opere necessarie per il pubblico cimitero della città di Velletri.

Negli anni ci furono diversi ampliamenti alle strutture interne adibite alla tumulazione delle salme nonché un ampliamento (il Cimitero nuovo) che costituisce ad oggi la struttura Cimiteriale.

Il Cimitero ha una estensione di circa 7 ettari, diviso in 14 settori al cui interno trovano posto:

- 16.149 loculi destinati alle salme;
- 762 loculi destinate alle salme di bambini;
- 2.369 loculi destinati alle cassette contenenti i resti mortali delle salme estumulate/esumate o urne cinerarie;
- 786 tombe sotto i tronchi loculi;

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

- 422 posti per inumazione a terra distribuiti su 5 distinte aree poste ai settori F, G, H, N e M;
- 501 cappelle private;
- 214 sarcofagi privati;
- 1.388 tombe a terra a gestione privata;
- 96 loculi di fascia;
- 1 ossario comune;
- 1 chiesa;
- 1 camera incisoria e per autopsie;
- 1 camera mortuaria;
- 1 ufficio direttivo;
- 2 spogliatoi;
- 2 immobili in disuso presso la zona vecchia del Cimitero;
- magazzini e locali per il ricovero delle attrezzature e materiali da lavoro.

Il Cimitero vecchio, con il suo ricco patrimonio storico-artistico e architettonico, appartiene a pieno titolo alla storia della città, ospita le tombe di numerosi personaggi illustri (Alfonso Alfonsi, patriota mazziniano; la famiglia Caracciolo Ginnetti; la famiglia Cumbo Borgia, ultima erede delle glorie del Cardinale Stefano; Achille Campanile, scrittore drammaturgo, sceneggiatore e giornalista; Domenico Menin, partecipante veliterno alla spedizione dei Mille di Garibaldi; Gastone Medin, scenografo televisivo; Nello Ponente, critico e storico dell'arte; Ugo Tognazzi; Giovanni Scavo, atleta scomparso prematuramente; l'avvocato Bernabei, deputato veliterno alla Costituente; Edgardo Zauli Sajani, Direttore dell'Istituto d'Arte prima della seconda guerra mondiale).

A titolo meramente indicativo si rileva un numero annuale di circa 450 ingressi divisi tra salme, urne cinerarie e resti mortali.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

#### 4.1.2 – Popolazione residente del Comune di Velletri

La popolazione residente è pari a 53.250 abitanti (dato aggiornato al 31 dicembre 2018) ed è, di massima, così suddivisa:

*Tabella – Analisi demografica intero territorio*

DESCRIZIONE	NUMERI /SUP./DENSITA'
Popolazione Residente	53.250
N. Famiglie Ud	22.436
Composizione Familiare ab/Fam	2,41
Superficie Km <sup>2</sup>	118,23
Densità ab/ Km <sup>2</sup>	456,57

Il numero dei residenti ha subito contenuti incrementi a partire dai primi anni 2000, trovando una stabilizzazione nell'ultima decade con numeri abbondantemente superiore alle cinquantamila unità.

#### 4.1.3 – Descrizione dei servizi affidati

Il servizio oggetto della presente relazione riguarda la gestione integrata delle attività cimiteriali, intesa come la gestione del servizio cimiteriale e del servizio di guardiania, ricerca anagrafica, polizia mortuaria, manutenzione ordinaria e pulizia del Civico Cimitero.

In particolare le prestazioni che la Velletri Servizi Spa è tenuta ad eseguire le attività di seguito descritte:

1. Gestione delle Concessioni:
  - 1.1. Nuove concessioni loculi salma/ossari/cinerari o Rinnovi;
  - 1.2. Nuove concessioni aree per manufatti privati;
  - 1.3. Attività a supporto (ricerche anagrafiche, rettifiche, ecc.);
  - 1.4. Retrocessioni e rimborsi di loculi e aree;
  - 1.5. Retrocessioni manufatti;
  - 1.6. Verifica di cassa e dei versamenti dovuti dall'utenza;
  - 1.7. Aggiornamento dell'anagrafe cimiteriale.
2. Operazioni cimiteriali:
  - 2.1. Inumazione;

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

- 2.2. Tumulazione;
  - 2.3. Affidamento ceneri per custodia;
  - 2.4. Esumazione ordinaria;
  - 2.5. Estumulazione ordinaria;
  - 2.6. Estumulazione straordinaria;
  - 2.7. Riversamento in ossario comune;
  - 2.8. Verifiche per raccolta resti mortali o capienza.
3. Servizi Necroscopici:
- 3.1. Servizio di anagrafe mortuaria;
  - 3.2. Servizio di polizia mortuaria;
  - 3.3. Trasporto e fornitura feretri per non abbienti;
  - 3.4. Funerali dignitosi per indigenti.
4. Altri Servizi a supporto delle attività cimiteriali:
- 4.1. Servizio di custodia e vigilanza;
  - 4.2. Servizio di comunicazione e informazione all'utenza;
  - 4.3. Attività di controllo per l'edilizia privata.
5. Manutenzione ordinaria:
- 5.1. Manutenzione ordinaria manufatti, strade, viali e impianti pubblici;
  - 5.2. Manutenzione del verde pubblico;
  - 5.3. Pulizia cimiteriale da rifiuti da estumulazione e lavori cimiteriali.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

#### 5. Modalità di affidamento prescelta

In relazione all'affidamento diretto *in house providing* dei servizi in oggetto alla società Velletri Servizi S.p.A., ricorrono tutte le condizioni previste dall'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016.

##### 5.1– Integrale partecipazione pubblica

La totale partecipazione pubblica nella società affidataria distingue il fenomeno dell'*in house providing* da quello delle società miste (forma di partenariato pubblico-privato): in tal senso, espressamente, Cons. Stato, sez. II, parere, 18 aprile 2007, n. 456 e Cons. Stato, ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1.

Nel caso in esame, come già rappresentato in precedenza, sussiste la partecipazione del Comune di Velletri nella composizione societaria di Velletri Servizi S.p.A.. che è una società a capitale interamente pubblico senza alcuna partecipazione di capitali privati.

##### 5.2 – Controllo analogo

Si è già detto, al riguardo, al precedente paragrafo 3.2.

Questo requisito è, allo stesso tempo, quello che più caratterizza l'affidamento *in house providing* e quello di più difficile individuazione.

La nozione di “controllo analogo” impone l'esercizio, da parte dell'ente pubblico controllante, di un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Esso diviene nella sostanza un controllo strutturale; il che si verifica allorché l'ente pubblico abbia un'influenza determinante sugli obiettivi fondamentali e strategici e, dunque, sulle decisioni di maggior rilievo della società.

La giurisprudenza è univoca: il controllo analogo sul soggetto comporta “*un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti*”.

Poiché la società Velletri Servizi S.p.A. è partecipata solamente dal Comune di Velletri ed è affidataria di servizi pubblici locali da parte dello stesso, la società è già rispondente ai criteri del controllo analogo.

Parimenti si ritiene opportuno che il controllo preveda la verifica degli standard qualitativi del Servizio come previsti dagli atti che regoleranno l'esecuzione del contratto: durante lo svolgimento del

## CITTÀ DI VELLETRI

### **SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

contratto, detto controllo potrà essere effettuato da un ente terzo che possieda i requisiti di Ente Certificatore e che provveda a verificare, secondo specifiche puntualmente definite, la qualità dei processi aziendali, la rispondenza dei servizi erogati agli standard previsti dal contratto di servizio e, preferibilmente, anche il livello di soddisfazione dell'utenza.

Una siffatta tipologia di controllo presenta requisiti di imparzialità e terzietà, nonché di oggettività, lasciandosi preferire rispetto ad una forma di controllo gestita direttamente dal personale tecnico dell'Ente partecipante, ovvero il Comune.

#### **5.3 – Svolgimento delle attività della società partecipata.**

La società Velletri Servizi S.p.A. svolge l'intera sua attività come affidataria di servizi pubblici da parte del Comune proprietario del capitale sociale.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

#### 6. Motivazione economico-finanziaria della scelta

Il principio basilare che ha ispirato la decisione dell'Amministrazione trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio. In tal modo, si concretizza il proposito di gestire le attività inerenti la gestione integrata del Civico Cimitero per mezzo di un soggetto pubblico la cui attività non sia dettata solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da finalità che pongano come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che il fatturato e il margine di utile.

Con l'affidamento *in house providing* il Comune può esercitare il controllo effettivo su ogni profilo delle attività della partecipata che gestisce il servizio; per il tramite dei propri uffici può controllare in maniera immediata i processi uniformando la metodologia sull'intero territorio. Per contro, la scelta di un appaltatore terzo, mediante gara ad evidenza pubblica, non garantisce tutte le suddette condizioni e, al contrario, consente all'Amministrazione solo un controllo "esterno" sulla ditta affidataria e, comunque solo di carattere successivo (sulla base del mero rapporto di tipo contrattuale) al contrario di ciò che avviene con l'affidamento *in house* che consente il controllo preventivo, concomitante e successivo. In sostanza, l'affidamento *in house* dei servizi in oggetto offre maggiori garanzie al fine di evitare il sorgere di contestazioni e contenziosi di natura contrattuale i quali, come ad esempio accade nell'ambito degli appalti di lavori pubblici, possono pregiudicare la stessa prosecuzione della esecuzione contrattuale, con ripercussioni importanti sul mercato immobiliare, con specifico riferimento alle transazioni ed alle attività di trasformazione edilizia.

L'affidamento avrà durata quinquennale ed avrà decorrenza dal 01/05/2020 fino al 30/04/2025.

Per lo svolgimento di tale servizio è specificatamente richiesto dall'Amministrazione comunale l'utilizzo delle postazioni disponibili presso gli uffici cimiteriali del Comune di Velletri. Tale richiesta permette di poter offrire l'immediatezza delle attività gestionali ed operative da parte della Velletri Servizi S.p.A. e un controllo generale della struttura cimiteriale. Tale scelta è dettata oltretutto dalla necessità di offrire la massima assistenza all'utenza.

Il personale impiegato presso tale servizio sarà costituito da profili professionali ad alto potenziale che sapranno organizzare le attività, strutturare i procedimenti, accogliere l'utenza ed offrire un

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

servizio di qualità alla cittadinanza anche attraverso il ricevimento del pubblico e degli operatori del settore. Il personale incaricato della gestione del servizio garantirà inoltre la massima riservatezza circa i nominativi, fatti ed episodi di cui viene a conoscenza nell'espletamento del servizio.

C'è inoltre da considerare che le modalità tecniche ed operative per la gestione del servizio sono quelle ormai ampiamente sperimentate e consistono nella messa in disponibilità della società Velletri Servizi S.p.A. di personale altamente qualificato e differenziato in funzione delle attività da svolgere.

#### 6.1 - Costi del servizio

Al fine di valutare il costo del servizio si è preventivamente quantificata la spesa storica per la gestione dei servizi cimiteriali, considerando il costo del personale del Comune di Velletri e il costo del servizio reso dalla Velletri Servizi S.p.A., già impiegato in forza della convenzione in essere n. 1278/2017, prorogata fino al 30/04/2020. Il dato di riferimento del personale del Comune di Velletri è relativo al 2019, anno in cui, in realtà, già era evidente la esiguità del personale il cui numero, nel corso degli ultimi anni, si è notevolmente ridotto fino ai primi giorni del 2020 in cui gli impiegati disponibili, per numero e qualifica, non è più in grado di soddisfare le esigenze dell'utenza.

#### 6.2 - Costi storici

Il costo complessivo del personale del Comune di Velletri impiegato nei servizi cimiteriali, riferito all'anno 2019 ammonta ad € 191.733,62 mentre il costo del servizio di cui alla sopra citata convenzione n. 1278/2017 si attesta ad € 203.688,52 oltre iva (pari ad € 248.500,00 iva compresa).

Agli importi in questione bisognerebbe aggiungere la spesa per le utenze degli uffici (acqua, elettricità e telefono, oggi non quantificabili singolarmente in quanto ricompresi nelle utenze degli spazi cimiteriali) nonché i costi per l'affidamento delle attività per funerali dignitosi per indigenti e non abbienti e il servizio di polizia mortuaria (circa € 8.000,00 annui).

Ricapitolando:

Costo personale Comune di Velletri (anno 2019):	€ 191.733,62
Costo Convenzione Velletri Servizi S.p.A.:	€ 203.688,52 (€ 248.500,00 i.i.)
Funerali e polizia mortuaria:	€ 8.000,00

Il costo complessivo, quindi, per la gestione delle attività cimiteriali, si attesta, quindi, ad € 403.422,14.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

#### 6.3 - Costi gestione *in-house providing*

Le gestione integrata delle attività cimiteriali, così come definita in precedenza, potrà essere svolta sia dal personale della Velletri Servizi S.p.A. già impiegato in forza della convenzione in essere sia da ulteriore personale specializzato nella gestione delle attività cimiteriali amministrative e tecniche.

A tal riguardo si fa riferimento alla allegata nota del 22/02/2020 della società Velletri Servizi S.p.A. inerente l' "offerta per la gestione del servizio cimiteriale, guardiania, ricerca anagrafica, polizia mortuaria, manutenzione ordinaria e pulizia del Civico Cimitero" in cui detta società ha presentato la propria offerta economica per la gestione del Cimitero schematizzando la spesa in quattro voci di costo:

A. costi del personale	€ 263.428,54
B. costi indiretti (15% di A)	€ 39.514,28
C. costi diretti	€ 46.658,11
D. informatizzazione e digitalizzazione cimitero	€ 54.038,04

Si valuta, pertanto, la congruità delle voci di costo del sopra riportato elenco sia dal punto di vista economico sia riferito alle esigenze del servizio.

Punto A: il servizio potrà essere garantito complessivamente attraverso l'attività di almeno dieci operatori con le seguenti mansioni:

- n. 1 coordinatore delle attività cimiteriali..... (1 x € 32.293,61 = € 32.293,61) +
  - n. 2 impiegati amministrativi.....(2 x € 32.293,61 = € 64.587,22) +
  - n. 5 operai polifunzionali.....(5 x € 23.792,53 = € 118.962,65) +
  - n. 2 custodi.....(2 x € 23.792,53 = € 47.585,06) =
- tot. € 263.428,54

I costi del personale indicato fanno riferimento agli importi annui del CCNL adottato dalla società Velletri Servizi S.p.A. per le diverse figure individuate.

Complessivamente, quindi, il costo annuo del sopra elencato personale ammonta a € 263.428,54 e risulta congruo sia dal punto di vista economico che per le esigenze delle attività cimiteriali.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

Punto B: l'importo del personale dovrà prevedere le spese generali da intenderci come i costi indiretti di gestione del servizio ovvero attività amministrative di gestione del personale. Le spese generali, pari al 15% del costo del personale individuato al precedente punto A, ammontano ad € 39.514,28 e risultano coerenti con le previsioni normative.

L'importo relativo alle spese del personale (e delle spese generali) di cui ai punti A e B dell'elenco, risulta, quindi coerente con le esigenze del servizio e congruo dal punto di vista economico.

Punto C: La spesa del personale dovrà essere necessariamente integrata dai costi storicamente sostenuti dall'Ente per la gestione del cimitero e sinteticamente indicati nel paragrafo precedente "costi storici": in particolare i "costi diretti" di cui al punto D, quantificati in € 46.658,11 in cui sono compresi i costi già erogati dall'Ente in favore della Velletri Servizi S.p.A. in forza della Convenzione n. 1278/2017.

L'importo in questione è da riferirsi a diversi ambiti che riguardano:

- l'affidamento delle attività per funerali dignitosi per indigenti e non abbienti e il servizio di polizia mortuaria che, per ragioni di opportunità, si intende trasferire alla società Velletri Servizi S.p.A. (circa € 8.000,00);
- la fornitura di materiali necessari per l'espletamento delle attività necroscopiche (ad esempio cassette zincate, sacchi per i resti mortali, ecc) e di manutenzione ordinaria (ad esempio malte, inerti, mattoni, impermeabilizzazioni, ecc) si fa riferimento ai costi storici sostenuti e alla "Tariffa dei prezzi 2012 Regione Lazio" (fino alla concorrenza di € 34.830,11 annui);
- il canone annuo del nuovo software di gestione del cimitero che l'Amministrazione comunale intende mettere a disposizione per tutta la durata dell'affidamento per la completa digitalizzazione e informatizzazione dei servizi. La spesa in questione ammonta ad € 3.832,92

Ricapitolando, i costi diretti di cui al punto C sono così individuati:

C.1	fornitura materiali:	€ 34.825,11	+
C.2	servizi funerari e polizia mortuaria:	€ 8.000,00	+
C.3	canone annuo assistenza software:	€ 3.832,92	=
	tot.	€ 46.658,03	

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

Per quanto sopra l'importo del punto C relativo ai "costi diretti" è coerente con le esigenze del servizio e congruo dal punto di vista economico.

Per quanto attiene le utenze, resta inteso che la società Velletri Servizi S.p.A. provvederà a volturarsi, laddove possibile, le utenze necessarie al funzionamento del servizio e dei locali destinati ad accogliere il proprio personale nonché a corrispondere all'Ente un canone per l'uso dei locali adibiti all'accoglienza dell'utenza e degli operatori (circa 100 mq). L'importo è stimato pari ad € 143,00 mensili (1.716 € annui). Detto importo tiene in considerazione la circostanza che l'uso dei locali da parte della Velletri Servizi S.p.A. è una specifica esigenza dell'Ente e che in situazioni analoghe (vedasi l'uso di locali cimiteriali da parte della società concessionaria della luce votiva) si è quantificato un canone €/mq analogo;

#### **6.4 - Costi extra**

Punto D: per quanto attiene la modernizzazione della gestione cimiteriale, la società Velletri Servizi S.p.A. provvederà alla informatizzazione delle procedure con l'adozione del software indicato dal Comune di Velletri (software e dati che resteranno di esclusiva proprietà del Comune di Velletri). Ciò per avviare la smaterializzazione della nuova documentazione, per l'implementazione nel software delle attività cimiteriali storiche finalizzata alla completa informatizzazione del Cimitero.

A tal riguardo, si considera il costo per l'acquisto del software già stimato in € 5.110,56 oltre IVA e canone annuo di assistenza pari ad € 3.832,92 oltre IVA. Il software sarà acquistato dal Comune di Velletri o, più utilmente, dalla società Velletri Servizi S.p.A. In tal caso il costo dell'acquisto potrà essere rimborsato dall'Ente.

Il software sarà utilizzato dagli operatori amministrativi della società Velletri Servizi S.p.A. mentre per l'implementazione nel software delle attività cimiteriali storiche è prevista l'attività extra di una coppia di operatori (un operaio e un videoterminalista) per una durata di almeno 12 mesi.

Per questo motivo si intende fruire del servizio supplementare per almeno 12 mesi durante i quali si precederà al recupero delle informazioni e della documentazione da inserire nel software e al successivo inserimento nello stesso al fine di implementare nel database le informazioni reperite.

A tal riguardo si rileva la necessità di almeno n. 2 operatori (spesa complessiva € 46.989,60) + 15% spese generali (tot. € 54.038,04).

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

Ricapitolando, i costi diretti di cui al punto D sono così individuati:

D.1	costo personale:	€ 46.989,60	+
D.2	spese generali (15% di D.1):	€ 7.048,44	=
	<b>tot.</b>	<b>€ 54.038,04</b>	

Riassumendo, il costo complessivo del servizio di gestione integrata dei servizi cimiteriali è pari è complessivamente:

**costi annui:**

A.	costo personale (n. 10 persone):	€ 263.428,54	+
B.	costi indiretti:	€ 39.514,28	+
C.	costi diretti:	€ 46.658,11	=
	<b>tot</b>	<b>€ 349.600,93</b>	

**costi una tantum (ovvero da prevedersi almeno per il primo anno):**

D.	informatizzazione/digitalizzazione cimitero	<b>€ 54.038,04</b>
----	---	--------------------

- costo servizio primo anno (A + B+C+D):	<b>€ 403.638,97 (€ 492.439,54 i.i.)</b>
- costo anni successivi (A+B+C) (ovvero a completamento della digitalizzazione):	<b>€ 349.600,93 (€ 426.513,13 i.i.)</b>

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

**7. Conclusioni**

L'art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016 impone che l'affidamento *in house* del contratto sia preceduto dalla valutazione della congruità economica dell'offerta.

Volendo valutare l'economicità della soluzione prescelta rispetto agli eventuali modelli alternativi, occorre formulare le considerazioni di seguito esposte.

L'impianto fondamentale del costo del servizio è basato quasi esclusivamente sul costo del personale, incidendo in maniera limitata gli aspetti inerenti i costi diretti.

Il risultato è chiaramente condizionato dall'esigenza di applicare i CCNL. Tali costi non possono essere oggetto di comportamenti speculativi, anche nell'ipotesi di procedere reperendo un operatore economico tra quelli esistenti sul mercato. In particolare, il costo del personale, in una attività particolarmente *labour intensive*, è dettato dai CCNL di categoria o comparto ed è immodificabile e potrebbe essere inferiore, nella forma dell'*in-house*, in ragione del minore tasso di assenteismo, conseguente alla maggiore coesione sociale tra una società radicata sul territorio ed una invece esterna allo stesso.

Con l'affidamento *in-house*, per contro, si determinano sicuramente riduzioni dei costi legate:

- all'eliminazione dei costi di appalto, ossia ai costi di selezione e ricerca dell'impresa che verrebbero generati da tale modalità di selezione;
- all'eliminazione dei costi per le attività di controllo che vengono svolte interamente all'interno dell'Ente e della società partecipata che è un'emanazione diretta dello stesso Ente;
- all'abbattimento dei costi del ricorrente contenzioso tipico della gestione dei contratti di appalto;
- all'eliminazione dei rischi legati al mancato pagamento degli stipendi od oneri dovuti agli Istituti, che sono invece molto spesso presenti nelle gestioni affidate al mercato;
- all'abbattimento dell'utile di impresa: la società *in house*, pur essendo a tutti gli effetti "impresa", non ha lo scopo principale di realizzare un consistente utile, quanto invece di rispondere ai bisogni della collettività di cui è espressione nel quadro di una corretta e trasparente gestione economico finanziaria.

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

Dalla esperienza già maturata e dalla ipotesi di strutturazione del servizio emergono una serie di indicazioni operative relative ai costi da porre in carico alla collettività per lo svolgimento degli stessi dalle quali si può rilevare che:

- le modalità di esecuzione del servizio consente di perseguire l'obiettivo formulato dall'Amministrazione Comunale di innovare i processi amministrativi unificandone la banca dati;
- l'impostazione dell'affidamento e la durata dello stesso non precludono il raggiungimento dell'obiettivo finale del processo intrapreso, che è e rimane quello della gestione unitaria dell'intero sistema di gestione dei servizi cimiteriali;
- i servizi, come progettati in termini di impiego di risorse umane e attrezzature, sono potenzialmente idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'amministrazione Comunale in termini di procedimenti conclusi ed entrate accertate;
- l'articolazione delle risorse umane e la valutazione sulle modalità di funzionamento della struttura consentono di avere un adeguato margine di flessibilità da utilizzare in caso di criticità temporanee e imprevedibili;
- il piano di gestione proposto dall'azienda può, a richiesta dell'Amministrazione Comunale o a seguito dei successivi step procedurali, essere soggetto di modifiche correttive finalizzate a determinare ulteriori livelli di economicità, con sufficiente margine di garanzia rispetto al mantenimento degli standard qualitativi previsti.

Si ritiene opportuno, inoltre, evidenziare ulteriormente quanto segue:

- a) la modalità esecutiva basata sul modello *in-house* consente di privilegiare una logica di qualità finalizzata essenzialmente allo svolgimento del servizio secondo gli standard qualitativi richiesti, rispetto ad una logica di profitto orientata essenzialmente a garantire i margini di redditività contrattuale, anche a scapito dell'organizzazione e della efficienza dei servizi;
- b) i costi medi per lo svolgimento del servizio, come rilevato sono compatibili con gli standard qualitativi richiesti e comparabili con la gestione del servizio da parte dell'Ente;

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'

- c) sussistono i presupposti tecnico-giuridici per la scelta della modalità di gestione *in house* dei servizi in oggetto, rispettando la disciplina europea, l'economicità della gestione e la parità di trattamento tra gli operatori economici;
- d) la gestione dei servizi in oggetto, infine, non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico, in quanto le sue implicazioni in materia di gestione del servizio e più in generale di miglioramento del servizio per i membri di una comunità, assumono una valenza almeno pari a quella economica.

Infine, non bisogna trascurare che gli strumenti cui l'affidamento *in-house* mette a disposizione consentono:

- a) l'immediato accesso ai dati aziendali al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio;
- b) il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;
- c) la possibilità di modificare, in tempo reale, le modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato, consentendo di adattare i servizi affidati alle mutevoli esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo;
- d) di garantire i risultati che si intendono raggiungere, secondo un comune progetto, attesa l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house*;

Laddove, ricorrendo a procedure a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile, tali attività non sarebbero proponibili senza ulteriori aggravii per il Comune.

Il Dirigente del Settore VI  
Arch. Paolo Candidi

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE VI – PROGRAMMAZIONE E SOSTENIBILITA'**

**ALLEGATO: Quadro economico di spesa**



**CITTA' DI VELLETRI**  
CITTA' METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

QUADRO ECONOMICO DI SPESA PER :		GESTIONE DEL SERVIZIO CIMITERIALE
VOCI		Euro
A.	Costo del personale (convenzione a regime)	€ 263.428,54
B.	Costi indiretti (15% di A.)	€ 39.514,28
C.	Costi diretti	€ 46.658,11
D.	Costo del personale per informatizzazione/digitalizzazione (comprensivo di costi indiretti)	€ 54.038,04
<b>Importo totale del servizio</b>		<b>€ 403.638,97</b>
	IVA 22%	€ 88.800,57
<b>COSTO COMPLESSIVO DEL SERVIZIO</b>		<b>€ 492.439,54</b>



# CITTA' DI VELLETRI

Città Metropolitana di Roma Capitale

## **SETTORE IV**

**Pianificazione e Gestione del Territorio delle Opere e dell'Ambiente**

**SERVIZIO DI SUPPORTO E ASSISTENZA AGLI UFFICI OPERE  
PUBBLICHE E URBANISTICA DEL COMUNE NELLA  
PROGETTAZIONE, DIREZIONE LAVORI E SICUREZZA  
CANTIERI OPERE PUBBLICHE, NONCHE' PIANIFICAZIONE  
URBANISTICA E IMPLEMENTAZIONE INFORMATIVO  
TERRITORIALE.**

## **Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta**

(ai sensi dell'art. art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012 convertito nella legge n. 221/2012 art. 192  
comma 2 D.Lgs. 50/2016)

Il Dirigente del Settore IV  
*Arch. Damiano Maurizio Sollami*

CITTÀ DI VELLETRI  
SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E  
DELL'AMBIENTE

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

<b>Informazioni di sintesi</b>	
Oggetto dell'affidamento	<b>Servizio di supporto e assistenza agli uffici opere pubbliche e urbanistica del comune nella progettazione, direzione lavori e sicurezza cantieri opere pubbliche, nonché' pianificazione urbanistica e implementazione informativo territoriale.</b>
Ente affidante	<b>Comune di Velletri</b>
Tipo di affidamento	<b>Contratto di Servizio</b>
Durata del contratto	<b>Dal 01 maggio 2020 al 31 dicembre 2023</b>
Tipo di affidamento	<b>Adeguamento di servizio già attivo</b>
Territorio interessato	<b>Ambito territoriale del Comune di Velletri</b>

<b>Soggetto responsabile della compilazione</b>	
Nominativo	<b>Arch. Damiano Maurizio Sollami</b>
Ente di riferimento	<b>Comune di Velletri</b>
Area	<b>Settore IV Pianificazione e Gestione del Territorio delle Opere e dell'Ambiente</b>
Telefono	<b>06/96158480</b>
Telefax	<b>06/96158352</b>
E - mail	<b>maurizio.sollami@comune.velletri.rm.it</b>

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E**  
**DELL'AMBIENTE**

**PREMESSA**

La presente relazione si riferisce all'affidamento diretto, *in house providing*, del "Servizio di supporto e assistenza agli uffici opere pubbliche e urbanistica del comune nella progettazione, direzione lavori e sicurezza cantieri opere pubbliche, nonché pianificazione urbanistica e implementazione informativo territoriale" in adempimento alle indicazioni fornite dall'Amministrazione comunale, con deliberazione di Consiglio n. 25/2010 (approvazione dello Statuto, dello Schema di Contratto di Servizio e del Piano Programma della Velletri Servizi S.p.A.) .

In attuazione del Contratto di Servizio relativo all'affidamento in trattazione con Deliberazione di G.C. n. 2 del 17.01.2017 è stato approvato lo schema del vigente Disciplinare di Servizio che attualmente regolano il servizio.

Il principio basilare che ha ispirato la decisione dell'Amministrazione Comunale trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio.

Si ritiene, inoltre, che la gestione e l'espletamento delle attività di progettazione delle opere pubbliche e di progettazione urbanistica per mezzo di un soggetto pubblico possa godere favorevolmente della circostanza che le attività siano guidate non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da strategie operative che pongano come obiettivo l'efficacia del servizio in termini qualitativi ed innovativi, la ricerca di nuovi scenari afferenti alla pianificazione dei servizi e delle opere oltre che l'ammodernamento della macchina amministrativa dell'ente.

Al riguardo va precisato che l'affidamento oggetto della presente relazione non costituisce la traslazione, in capo al Gestore, dell'intero processo amministrativo ma si limita alla elaborazione, predisposizione degli atti funzionali alla definizione progettuale degli interventi che rimane in capo all'Amministrazione comunale, come per altro il controllo dell'intero ciclo.

**FINALITÀ DELLA RELAZIONE**

Alla luce di quanto sopra, la presente relazione si pone l'obiettivo di verificare la coerenza delle procedure previste per l'affidamento diretto, *in house providing*, del servizio di gestione dei procedimenti connessi alla progettazione edilizia ed urbanistica nonché alla implementazione dei sistemi informatici per il governo del territorio (sistema GIS). Ciò 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.

Essa è stata elaborata con riferimento:

a) all'art. 34 – comma 20 – del D.L. n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, che testualmente dispone che

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

*“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”;*

b) agli artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 2 del predetto art. 192, nella parte in cui dispone 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”;*

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

#### **A.1 - Ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto in house dei servizi.**

1.1. Riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi per l'affidamento in house.

La distinzione tra servizi ed attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica.

In generale, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve considerare non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

La sentenza del Consiglio Stato, sez. VI, n. 5532/2013 fornisce al riguardo le seguenti indicazioni:

a) la nozione del servizio pubblico locale comprende quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente, mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E**  
**DELL'AMBIENTE**

- b) tale nozione si fonda su due elementi: la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;
- c) il servizio pubblico locale, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto.

I servizi di attività per l'espletamento di attività progettuali rientrano nell'alveo dei servizi strumentali da affidare.

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso la scelta dell'Amministrazione comunale di ricorrere all'affidamento del servizio in oggetto ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica (gara d'appalto) risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario e nazionale.

Tuttavia, il quadro normativo europeo e, attualmente, la legislazione italiana in materia (D. Lgs. n. 50/2016) consentono la possibilità di prevedere affidamenti diretti dei suddetti servizi a favore 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 Velletri intende perseguire per l'affidamento dei servizi in oggetto.

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione (compreso lo stralcio di sentenza della Corte costituzionale italiana che aiuta a recepire il contesto comunitario di riferimento).

1.1.1 - Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

*“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.*

*Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione<sup>3</sup>. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.”*

CITTÀ DI VELLETRI  
SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E  
DELL'AMBIENTE

1.1.2 - Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)

*“79. Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati).*

*“80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo 86 (oggi articolo 106 del TFUE, ndr). La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare: nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza.”*

Corte di Giustizia CE - Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal); in tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui,

*“nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano”;*

in quest'ultimo caso si ritiene plausibile l'affidamento diretto.

1.1.3 - Giurisprudenza costituzionale

*“Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house, ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere*

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

*interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni."*

### 1.1.4 - Principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse

- art. 106 del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (TFUE), richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l'art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006;
- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);
- Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000;
- D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale);
- Sentenza Corte Costituzionale n. 199/2012;
- D.P.R. n. 113/2011 – D.L. n. 138/2011;
- D. Lgs. 19 Agosto 2016 n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- DPR 380/2001 (c.d. Testo Unico Edilizia)
- D.Lgs. 42/2004 (c,d, Testo Unico Beni Culturali)
- L. 1150/1942 (c.d. Legge urbanistica)
- D-M- 1 e 2 Aprile 1968 (c.d. Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967)
- D.Lgs. 81/2008 ( c.d. Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro )

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E**  
**DELL'AMBIENTE**

**A.2 - Sussistenza dei requisiti**

Ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016 e delle disposizioni del D. Lgs. n. 175/2016, di seguito si rappresentano le condizioni, come previste dalla legge, che nel caso dei servizi in oggetto consentono di procedere all'affidamento del servizio *in house providing* a favore della società VELLETRI SERVIZI S.p.A.:

a) struttura societaria (Capitale interamente pubblico): la società risulta interamente partecipata dal Comune di Velletri.

b) prevalenza dell'attività a favore dei soci: la società realizza e gestisce i servizi e le attività direttamente per conto del Comune di Velletri e degli eventuali soci pubblici di minoranza che dovessero eventualmente intervenire;

c) esercizio del controllo analogo: la società è assoggettata all'attività di controllo del Comune di Velletri; essa si svolge nel rispetto di specifiche disposizioni contenute nel nuovo Statuto approvato dal Comune di Velletri (in ottemperanza all'art. 26 del D.lgs. 175/2016) il quale prevede che:

- **Titolo IX. IL Controllo Analogo – Parte I - Il sistema dei controlli.**
- **Art.41 – Indirizzo programmatico e controllo strategico**
- *1.La Società opera secondo le modalità proprie degli affidamenti “in house”. 2. Il Socio pubblico esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi mediante l'istituzione di un organismo denominato “COMITATO DI VIGILANZA E CONTROLLO” il quale rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte del socio sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di, composizione e criteri di funzionamento sono disciplinati mediante apposito regolamento comunale per il controllo analogo delle società partecipate. Al comitato di vigilanza e controllo è affidata la definizione delle linee guida, degli indirizzi, degli obiettivi, delle priorità e dei piani della società anche con l'emanazione di direttive generali. Parte II – Il sistema di pianificazione e monitoraggio*
- **Art. 42 – Vigilanza** *1. Spettano al Comune di Velletri le funzioni di vigilanza e controllo sull'andamento dei servizi, sul rispetto dei contratti di affidamento e delle norme di legge o di regolamento che disciplinano la materia. 2. La verifica dell'attività svolta dalla Velletri Servizi s.p.a. potrà consistere nella valutazione dell'azione amministrativa ed operativa svolta nell'espletamento dei servizi affidati, con il duplice fine di migliorare costantemente il grado di efficacia, efficienza ed economicità, dell'azione amministrativa e di migliorare il rapporto tra i cittadini ed amministrazione. 3. I parametri qualitativi saranno individuati con il contratto facendo riferimento all'economicità della gestione, ai volumi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie, alla regolarità di espletamento del servizio, al grado di soddisfazione degli utenti, alla gestione dei reclami dell'utenza, alle verifiche interne sugli*

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

*standard qualitativi, allo stato di attuazione dei programmi, secondo la normativa vigente in materia.*

- **Art. 43– Monitoraggio.** *1. La Velletri Servizi s.p.a riconosce anche ai dirigenti dei singoli servizi competenti dal Comune di Velletri l'esercizio dei seguenti poteri di controllo: a) contratto di servizio (analisi clausole definitrici dei rapporti contrattuali fra ente locale e ente gestore, individuazione e condivisione possibili indicatori che consentano il monitoraggio delle clausole stesse, verifica periodica); b) carta servizi (analisi degli impegni assunti dall'amministrazione e dall'ente gestore nei confronti dei cittadini, indicazione o condivisione di possibili indicatori che consentano il monitoraggio degli impegni stessi, verifica periodica; c) customer satisfaction (indagine sulla soddisfazione del cittadino utente del servizio). 2. Spettano infine ai singoli servizi le seguenti attività: - predisposizione proposte di schemi di contratto di servizio o loro modifiche da sottoporre all'assemblea; - predisposizione atti propedeutici alla sottoscrizione e modifica del contratto di servizio; - verifica svolgimento del servizio in base agli indicatori previsti nel contratto di servizio.*

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

Le disposizioni di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012, richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare, nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità.

#### **B.1 - Caratteristiche del Servizio**

##### B.1.1 – Dati Generali

Velletri è un comune italiano di 53.317 abitanti (dati aggiornati al 31 Dicembre 2017) della città metropolitana di Roma Capitale, nel Lazio, si trova alle pendici meridionali del Monte Artemisio all'estremità dei Colli Albani, è uno dei centri più importanti della Provincia di Roma ed è il primo tra i quindici Comuni dei Castelli Romani, sia per numero di abitanti che per estensione territoriale Velletri dista 41 chilometri dal capoluogo Roma e confina con i Comuni Nemi, di Rocca di Papa, Artena, Lariano, Cori (LT), Cisterna di Latina (LT), Aprilia (LT), Lanuvio e Genzano di Roma. Il territorio si estende a cavallo tra due zone ben distinte. La parte settentrionale è posta sulle propaggini meridionali del sistema dei Colli Albani, formatosi dopo il collasso della caldera del Vulcano Laziale; la parte meridionale è invece ai margini dell'Agro Pontino, la cui bonifica, iniziata già al tempo di papa Pio VI, si compì solo agli inizi del XX secolo. Il territorio di Velletri raccoglie gli scoli di numerose vene d'acqua, detti fossi,

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

che nel corso dei secoli hanno scavato valloni e calanchi in direzione del mare, questi corsi d'acqua, la maggior parte dei quali a carattere torrentizio o di piccola portata.

Le quote più elevate del territorio veliterno sono nella parte settentrionale e in quella orientale, nel sistema dei Colli Albani: si tratta, rispettivamente, del Monte Artemisio (939 Mt. s.l.m.) e del Maschio dell'Ariano (891 mt. s.l.m.). Le principali arterie che attraversano il territorio veliterno sono la citata "S.S. 7 Appia" e la "S.S. 217 dei Laghi", che si incontrano poco prima di entrare nel centro storico di Velletri, a sua volta circondato da una tangenziale. Importante è anche la "S.P. 304 Ariana", che conduce da Velletri a Lariano e dunque alla via Casilina e la "S.P. Anzio-Nettuno". La linea ferroviaria a Velletri giunse nel 1866, quando papa Pio IX in persona inaugurò la ferrovia Roma-Velletri, terza linea ferroviaria dello Stato Pontificio (dopo la Roma-Frascati e la Roma-Civitavecchia). Il centro storico ha un'altitudine sostanzialmente uniforme: a parte i 380 mt. s.l.m. del Colle dei Cappuccini, l'altitudine di piazza Giuseppe Garibaldi è 339 m s.l.m., quella di piazza del Trivio 332 mt. s.l.m., quella di porta Napoletana 329 mt. s.l.m.. La zona occidentale della città murata è un po' più alta: a San Lorenzo l'altitudine raggiunge i 372 mt. s.l.m., per il resto, il territorio a mezzogiorno e occidente è sostanzialmente pianeggiante fatta eccezione per piccole alture che non superano i 300 mt. s.l.m..

La principale area verde urbana è il Giardino Comunale di via Orti Ginnetti, la cui superficie era anticamente occupata appunto dagli Orti Ginnetti, complesso verde dal grande fascino annesso all'omonimo Palazzo (Villa Ginnetti). Vi sono comunque altre aree verdi: i Giardini della Fonte di S. Maria dell'Orto. La strada principale del centro storico è Corso della Repubblica, che segue il tracciato della via Appia dentro le mura, da Porta Romana a Porta Napoletana, lo sviluppo quindi ha seguito la sua direttrice, riempiendo la parte orientale della città murata e tralasciando fino al XIX secolo le zone occidentali.

Per gli aspetti in trattazione si evidenzia che la distribuzione territoriale caratterizzata da ampi aree edificate al di fuori del centro urbano comporta una rete viaria di notevolissime dimensioni che necessita di costanti interventi di manutenzione straordinaria ad adeguamento funzionale.

In analogia il patrimonio immobiliare dell'ente è costituito da un numero elevato di fabbricati, funzionali ad assolvere le attività istituzionali o strumentali dell'Ente. Circostanza che impone un costante monitoraggio funzionale delle strutture non solo per una loro ordinaria conduzione ma per il loro adeguamento normativo, il loro efficientamento energetico, il loro adeguamento a funzioni ed attività sopraggiunte che rendono parte del patrimonio inadeguato o non funzionale agli scopi assegnati.

Inoltre lo sviluppo urbano, in tal caso non controllato impone esigenze di revisione della pianificazione urbanistica che deve tenere conto di tali dinamiche per evitare di congestionare troppo il centro abitato, infrastrutturare il territorio dotarlo di servizi e nel contempo riqualificare la città consolidata ed il sistema di margine della città. Circostanze che prefigurano la necessità di intervenire progettualmente in tutti gli ambiti della disciplina per evitare degrado ambientale, urbanistico e sociale, colmare le carenze dotazionali di servizi e infrastrutture e gestire problemi di mobilità e trasporti.

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E**  
**DELL'AMBIENTE**

B.1.2 – Popolazione residente

La popolazione residente è pari a 53.250 abitanti (dato aggiornato al 31 dicembre 2018) ed è, di massima, così suddivisa:

*Tabella – Analisi demografica intero territorio*

DESCRIZIONE	NUMERI /SUP./DENSITA'
Popolazione Residente	53.250
N. Famiglie Ud	22.436
Composizione Familiare ab/Fam	2,41
Superficie Km <sup>2</sup>	118,23
Densità ab/ Km <sup>2</sup>	456,57

Il numero dei residenti ha subito contenuti incrementi a partire dai primi anni 2000, trovando una stabilizzazione nell'ultima decade con numeri abbondantemente superiore alle cinquantamila unità:

B.1.4 – Descrizione dei servizi affidati

Il servizio oggetto della presente relazione riguarda le attività di “Servizio di supporto e assistenza agli uffici opere pubbliche e urbanistica del comune nella progettazione, direzione lavori e sicurezza cantieri opere pubbliche, nonché pianificazione urbanistica e implementazione informativo territoriale”

Ciò avverrà attraverso la messa in disposizione di personale altamente specializzato con competenze in ordine materia di pianificazione urbanistica di progettazione di opere pubbliche di gestione ed implementazione di sistemi informativi territoriali.

Nel dettaglio il personale dedicato allo svolgimento di tali attività dovrà svolgere per conto del Comune l'insieme degli adempimenti tecnico-professionali, di carattere istruttorio per la progettazione di strumenti di pianificazione urbanistica ed edilizia e per la progettazione di edifici, servizi pubblici e sistemi infrastrutturali strategici di competenza dell'Amministrazione comunale di Velletri.

A tal fine la Società è tenuta ad eseguire le elencate attività:

l) Progettazione in materia di lavori pubblici, urbanistica ed edilizia, anche in variante alla normativa vigente, completa in tutti i suoi aspetti e procedimenti, nel rispetto dei vincoli esistenti, preventivamente accertati, e dei limiti di spesa prestabiliti, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici stabiliti dal D.Lgs. 50/2016, in progetto di fattibilità tecnico ed economica, progetto definitivo ed esecutivo, in modo da assicurare:

- a) la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative;
- b) la conformità alle norme ambientali e urbanistiche;

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E**  
**DELL'AMBIENTE**

- c) il soddisfacimento dei requisiti essenziali, definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario.
  - d) la tempistica fissata negli incarichi assegnati.
- 2) Gli studi e le relazioni finalizzate alle richieste propedeutiche per l'acquisizione dei nulla osta o autorizzazioni per le aree soggette a particolari vincoli (ambientale, archeologico, idrogeologico, paesaggistico, ecc.) e le conferenze di servizio relative;
  - 3) Le prestazioni professionali relative alla progettazione e al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione;
  - 4) La definizione preliminare delle parti strutturali dei manufatti funzionali alla definizione dei costi;
  - 5) Il supporto alla gestione del sistema informatico regionale per la gestione delle pratiche del genio Civile, (depositi strutture, inizio e fine lavori, collaudi etc. )
  - 6) La gestione e l'aggiornamento del sistema informativo territoriale attivo presso l'ufficio edilizia privata ed urbanistica.

L'approvazione dei progetti, come degli strumenti di pianificazione sarà effettuata dall'amministrazione comunale nelle forme e secondo le previsioni della legislazione vigente e tutte le attività svolte dalla Velletri Servizi per conto dell'Amministrazione avverrà sotto lo stretto controllo dell'Ufficio OO.PP e dell'Ufficio Urbanistica.

**SEZIONE C**  
**MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

In relazione all'affidamento diretto *in house providing* dei servizi in oggetto alla società VELLETRI SERVIZI S.p.A., ricorrono tutte le condizioni previste dall'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016.

**C.1 – Integrale partecipazione pubblica**

La totale partecipazione pubblica nella società affidataria distingue il fenomeno dell'*in house providing* da quello delle società miste (forma di partenariato pubblico-privato): in tal senso, espressamente, Cons. Stato, sez. II, parere, 18 aprile 2007, n. 456 e Cons. Stato, ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1.

Nel caso in esame, come già rappresentato in precedenza, sussiste la partecipazione del Comune di Velletri nella composizione societaria di VELLETRI SERVIZI S.p.A. che è una società a capitale interamente pubblico senza alcuna partecipazione di capitali privati.

**C.2 – Controllo analogo**

Si è già detto, al riguardo, al precedente paragrafo A.2.

Questo requisito è, allo stesso tempo, quello che più caratterizza l'affidamento *in house providing* quello di più difficile individuazione.

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E**  
**DELL'AMBIENTE**

La nozione di “controllo analogo” impone l’esercizio, da parte dell’ente pubblico controllante, di un’influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata.

Esso diviene nella sostanza un controllo strutturale; il che si verifica allorché l’ente pubblico abbia un’influenza determinante sugli obiettivi fondamentali e strategici e, dunque, sulle decisioni di maggior rilievo della società.

La giurisprudenza è univoca. Il controllo analogo sul soggetto comporta *“un controllo che consente all’autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti”*.

Poiché la VELLETRI SERVIZI S.p.A. è partecipata solamente dal Comune ed è affidataria di servizi pubblici locali da parte dello stesso, la società è già rispondente ai criteri del controllo analogo.

Parimenti si ritiene opportuno che il controllo preveda la verifica degli standard qualitativi del Servizio come previsti dagli atti che regoleranno l’esecuzione del contratto: durante lo svolgimento del contratto, detto controllo potrà essere effettuato oltre che dall’ufficio competente, anche da un ente terzo che possieda i requisiti di Ente Certificatore e che provveda a verificare, secondo specifiche puntualmente definite, la qualità dei processi aziendali, la rispondenza dei servizi erogati agli standard previsti dal contratto di servizio e, preferibilmente, anche il livello di soddisfazione dell’utenza.

Una siffatta tipologia di controllo presenta requisiti di imparzialità e terzietà, nonché di oggettività, lasciandosi preferire rispetto ad una forma di controllo gestita direttamente dal personale tecnico dell’Ente partecipante, ovvero il Comune.

### **C.3 – Svolgimento delle attività della società partecipata.**

La società VELLETRI SERVIZI S.p.A. svolge l’intera sua attività come affidataria di servizi pubblici da parte del Comune proprietario del capitale sociale.

## **SEZIONE D**

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

Il principio basilare che ha ispirato la decisione del Consiglio Comunale trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall’Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio. In tal modo, si concretizza il proposito di gestire la materia della progettazione per mezzo di un soggetto pubblico la cui attività non sia dettata solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da finalità che ponga come obiettivo dell’agire l’efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che il fatturato e il margine di utile.

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E**  
**DELL'AMBIENTE**

Con l'affidamento *in house providing* il Comune può esercitare il controllo effettivo su ogni profilo delle attività della partecipata che gestisce il servizio; per il tramite dei propri uffici può controllare in maniera immediata gli indirizzi e le politiche pianificatorie che si sviluppano sul territorio. Per contro, la scelta di un appaltatore terzo, mediante gara ad evidenza pubblica, non garantisce tutte le suddette condizioni e, al contrario, consente all'Amministrazione solo un controllo "esterno" sulla ditta affidataria e, comunque solo di carattere successivo (sulla base del mero rapporto di tipo contrattuale) al contrario di ciò che avviene con l'affidamento *in house* che consente il controllo preventivo, concomitante e successivo. In sostanza, l'affidamento *in house* dei servizi in oggetto offre maggiori garanzie al fine di evitare il sorgere di contestazioni e contenziosi di natura contrattuale i quali, come ad esempio accade nell'ambito degli appalti di lavori pubblici, possono pregiudicare la stessa prosecuzione della esecuzione contrattuale, con ripercussioni importanti sulle attività di pianificazione e sulle attività di programmazione e realizzazione delle opere.

L'affidamento, avrà durata con decorrenza dal 01/05/2020 al 31/12/2023.

Per lo svolgimento di tale servizio saranno utilizzate postazioni presso il Comune di Velletri. Il personale impiegato presso tale servizio sarà costituito da profili professionali ad alto competenza che sapranno organizzare, strutturare ed offrire un ottimo servizio al Comune di Velletri. Il personale incaricato della gestione del servizio garantirà inoltre la massima riservatezza circa i nominativi, fatti ed episodi di cui viene a conoscenza nell'espletamento del servizio.

Le modalità tecniche ed operative per la gestione del servizio sono quelle ormai ampiamente sperimentate e consistono nella messa in disponibilità dell'amministrazione comunale di personale altamente qualificato e differenziato in funzione delle attività da svolgere, nello specifico geometri con competenza in progettazione, computazione di opere, stesura piani di sicurezza etc, architetti o ingegneri con competenza in materia paesaggistica, urbanistica e di progettazione di opere pubbliche

### ***Costo del Servizio***

A fronte di tale attività, è richiesto un corrispettivo equivalente a quello degli anni precedenti pari ad €. 126.500 oltre IVA 22 % da pagarsi mensilmente dietro presentazione di fattura elettronica.

Come previsto dall'art. 35 comma 18 del D.lgs. n. 5012016 e ss .mm.ii. sul valore del contratto di appalto verrà calcolato l'importo dell'anticipazione pari al 20% che verrà corrisposta alla S.p.A. entro 15 gg dall'effettivo inizio del servizio. L'erogazione dell'anticipazione, pari al 20%del valore del contratto, è subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale, applicato al periodo necessario al recupero dell'anticipazione stessa secondo il crono-programma del servizio.

La predetta garanzia dovrà essere rilasciata da imprese bancarie autorizzate ai sensi del decreto legislativo n. 385 del 1 settembre 1993, o assicurative autorizzate alla copertura dei rischi ai quali si

CITTÀ DI VELLETRI  
SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E  
DELL'AMBIENTE

riferisce l'assicurazione e che rispondano ai requisiti di solvibilità previsti dalle leggi che ne disciplinano la rispettiva attività.

L'art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016 impone che l'affidamento in house del contratto, sia preceduto dalla valutazione della congruità economica dell'offerta.

Volendo valutare l'economicità della soluzione prescelta rispetto agli eventuali modelli alternativi, occorre formulare le considerazioni di seguito esposte.

L'impianto fondamentale del costo del servizio è basato quasi esclusivamente dal costo del personale, incidendo in maniera limitata la dotazione strumentale. Risultando fortemente condizionati dall'esigenza di applicare i CCNL. Tali costi non possono essere oggetto di comportamenti speculativi, anche nell'ipotesi di procedere reperendo un operatore economico tra quelli esistenti sul mercato. In particolare, il costo del personale, in una attività particolarmente *labour intensive*, è dettato dai CCNL di categoria o comparto ed è immodificabile e potrebbe essere inferiore, nella forma dell'*in house*, in ragione del minore tasso di assenteismo, conseguenti alla maggiore coesione sociale tra una società radicata sul territorio ed una invece esterna allo stesso.

Con l'affidamento *in house*, per contro, si determinano sicuramente riduzioni dei costi legate:

- a) all'eliminazione dei costi di appalto, ossia ai costi di selezione e ricerca dell'impresa che verrebbero generati da tale modalità di selezione;
- b) all'eliminazione dei costi per le attività di controllo che vengono svolte interamente all'interno dell'Ente e della società partecipata che è un'emanazione diretta dello stesso Ente;
- c) all'abbattimento dei costi del ricorrente contenzioso tipico della gestione dei contratti di appalto;
- d) all'eliminazione dei rischi legati al mancato pagamento degli stipendi od oneri dovuti agli Istituti, che sono invece molto spesso presenti nelle gestioni affidate al mercato;
- e) all'abbattimento dell'utile di impresa: la società *in house*, pur essendo a tutti gli effetti "Impresa", non ha lo scopo principale di realizzare un consistente utile, quanto invece di rispondere ai bisogni della collettività di cui è espressione nel quadro di una corretta e trasparente gestione economico finanziaria.

Dalla esperienza già maturata e dalla ipotesi di strutturazione del servizio emergono una serie di indicazioni operative relative ai costi da porre in carico alla collettività per lo svolgimento degli stessi dalle quali si può rilevare che:

- a) le modalità di esecuzione del servizio e la gestione sinergica con l'ufficio edilizia privata consentono di perseguire l'obiettivo formulato dall'Amministrazione Comunale di innovare i processi amministrativi unificandone la banca dati;

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

- b) l'impostazione dell'affidamento e la durata dello stesso non precludono il raggiungimento dell'obiettivo finale del processo intrapreso, che è e rimane quello della gestione unitaria dell'intero sistema di gestione di rilascio dei titoli abilitativi edilizi in capo a un unico soggetto;
- c) i servizi, come progettati in termini di impiego di risorse umane e attrezzature, sono potenzialmente idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'amministrazione Comunale in termini di procedimenti conclusi ed entrate accertate;
- d) l'articolazione delle risorse umane e la valutazione sulle modalità di funzionamento della struttura consentono di avere un adeguato margine di flessibilità da utilizzare in caso di criticità temporanee e imprevedibili, connessi per altro alle attività repressive degli abusi operata dalla locale Procura della Repubblica;
- e) il piano di gestione proposto dall'azienda può, a richiesta dell'Amministrazione Comunale o a seguito dei successivi step procedurali, essere soggetto di modifiche correttive finalizzate a determinare ulteriori livelli di economicità, con sufficiente margine di garanzia rispetto al mantenimento degli standard qualitativi previsti.

### ***Costo del Servizio, e confronto con le gestioni esistenti***

Come già rappresentato, il costo complessivo del servizio è equivalente a quello degli anni precedenti ossia pari ad €. 126.500 oltre IVA 22 % da pagarsi mensilmente dietro presentazione di fattura elettronica.

Per valutarne la convenienza economica è stata analizzata l'attività progettuale svolta nel 2019 che si riporta nella tabella che segue. I prospetti per la determinazione dei corrispettivi dei singoli interventi sono agli atti dell'ufficio:

	Intervento	Importo finanziamento	data cup	Importo lavori	tipo di progetto	PARCELLA determinata in conformità al DM 17/06/2016
1	Ristrutturazione uffici di via di ponte bianco 20	€ 448.086,00	20/11/2018	€ 393.080,00	preliminare definitivo esecutivo	48.600,00 €
2	Messa in sicurezza accesso impianto sportivo scuola colle palazzo	€ 139.682,00	14/02/2019	€ 102.270,00	preliminare definitivo esecutivo	18.900,00 €
3	Efficientamento energetico edifici pubblici centro storico l.r. 38/1999 teatro artemisio	€ 180.000,00	13/03/2019	€ 117.000,00	definitivo	9.780,00 €

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

4	Casa delle culture e della musica miglioramento funzionale della biblioteca realizzazione di un giardino d'inverno	€ 355.000,00	26/03/2019	€ 247.200,00	preliminare	4.800,00 €
5	Via Appia antica tratto compreso tra via colle ottonne basso e via Paganico recupero e valorizzazione tratto viario	€ 320.000,00	26/03/2019	€ 220.000,00	preliminare	1.500,00 €
6	Valorizzazione dell'area archeologica delle Stimmate	€ 325.000,00	26/03/2019	€ 175.163,00	preliminare	2.900,00 €
7	Realizzazione centri di raccolta e delle isole ecologiche informatizzate a supporto della raccolta differenziata rifiuti urbani	€ 200.000,00	26/04/2019	€ 150.000,00	preliminare definitivo esecutivo	9.000,00 €
8	Allestimento museografico all'interno dell'area delle stimmate	€ 12.237,00	29/04/2019	€ 12.237,00	preliminare e definitivo	1.000,00 €
9	Spostamento monumento ai caduti di Nassiriya	€ 15.000,00	16/05/2019	€ 15.000,00	progetto preliminare definitivo ed esecutivo	1.500,00 €
10	Interventi efficientamento energetico e miglioramento accessibilità disabili asilo nido Peter Pan	€ 165.000,00	17/07/2019	€ 122.000,00	preliminare definitivo esecutivo	14.700,00 €
11	Riqualificazione e efficientamento energetico scuola d'infanzia san Giuseppe	€ 222.220,00	17/07/2019	€ 175.000,00	preliminare definitivo	12.500,00 €
12	Efficientamento energetico scuola colle Carciano	€ 170.000,00	17/07/2019	€ 135.300,00	preliminare definitivo esecutivo	17.500,00 €
13	Sistemazione della pavimentazione della palestra polivalente e della copertura	€ 153.624,00	18/07/2019	€ 128.111,00	preliminare definitivo esecutivo	20.600,00 €
14	Studio di fattibilità parcheggio ex carcere			€ 42.175,00	preliminare	500,00 €

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

15	Studio di fattibilità parcheggio via pia			€ 315.000,00	preliminare	6.900,00 €
16	Ristrutturazione immobile via Ettore Gabrielli 2 int. 7	€ 70.000,00	10/10/2019	€ 42.000,00	preliminare definitivo esecutivo	5.900,00 €
17	Ristrutturazione immobile piazza Pagnoncelli	€ 70.000,00		€ 42.000,00	preliminare	950,00 €
18	Pista ciclabile (ciclovie dei castelli)	€ 1.500.000,00		€ 1.029.000,00	preliminare	3.500,00 €
19	Messa in sicurezza accesso impianto sportivo scuola Colle Palazzo opere complementari			€ 32.000,00	preliminare definitivo esecutivo	6.900,00 €
20	Restauro fontana piazza Cairoli			€ 91.500,00	preliminare	2.370,00 €
21	Restauro fontana piazza Mazzini			€ 50.000,00	preliminare	1.570,00 €
22	Rotatoria dei 5 archi			€ 103.785,00	preliminare e definitivo	2.900,00 €
23	Efficientamento palazzo comunale			€ 482.660,00	preliminare e definitivo	10.650,00 €
24	rotatoria Appia-Acqua Viva			€ 174.900,00	preliminare	1.200,00 €
25	progetto europeo Itinera (pista ciclabile)	€ 5.000.000,00		€ 2.300.000,00	preliminare	6.000,00 €
26	Variante urbanistica viale dei volsci via Virginia Vezzi				predisposizione schema di piano attuativo	9.500,00 €
27	Variante urbanistica declassificazione zone PRG vigente					2.500,00 €
28	Progetto funzionale all'ottenimento del parere in sub delega distributore acqua Acea parcheggio cimitero					1.500,00 €
29	Messa in sicurezza scarico acque sforatore ex PdZ 167 - transazione Galante			€ 40.000,00	preliminare definitivo	2.900,00 €
30	Elaborazioni progettuali funzionali alla segnalazione di aree investite da avversità grandine					1.800,00 €

# CITTÀ DI VELLETRI

## SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

32	Aggiornamento annuale sistema informativo territoriale urbanistica					2.500,00 €
33	Aggiornamento piano degli stalli diparcheggio					1.500,00 €
34	Ricognizione patrimonio comunale - censimento ed informatizzazione su base gis					4.500,00 €

TOTALE CORRISPETTIVI	239.320,00 €
----------------------	--------------

Ribassi medi rilevati per prestazioni analoghe	32,00%
--	--------

importo ribasso medio	76.582,40 €
-----------------------	-------------

<b>importo al netto del ribasso</b>	<b>162.737,60 €</b>
-------------------------------------	---------------------

Tale spesa risulta ampiamente al di sotto dei valori di mercato registrati anche considerando i ribassi medi registrati per attività similari.

Si ritiene opportuno, inoltre, evidenziare ulteriormente quanto segue:

a) la modalità esecutiva basata sul modello *in house* consente di privilegiare una logica di qualità finalizzata essenzialmente allo svolgimento del servizio secondo gli standard qualitativi richiesti, rispetto ad una logica di profitto orientata essenzialmente a garantire i margini di redditività contrattuale, anche a scapito dell'organizzazione e della efficienza dei servizi;

b) i costi medi per lo svolgimento del servizio, come rilevato sono compatibili con gli standard qualitativi richiesti e comparabili per attività simili;

c) sussistono i presupposti tecnico-giuridici per la scelta della modalità di gestione *in house* dei servizi in oggetto, rispettando la disciplina europea, l'economicità della gestione e la parità di trattamento tra gli operatori economici;

d) la gestione dei servizi in oggetto, infine, non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico, in quanto le sue implicazioni in materia di gestione del territorio e più in generale di miglioramento del servizio per i membri di una comunità, assumono una valenza almeno pari a quella economica.

Infine, non bisogna trascurare che gli strumenti cui l'affidamento *in house* mette a disposizione consentono:

## CITTÀ DI VELLETRI

### SETTORE IV - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO DELLE OPERE E DELL'AMBIENTE

- a) l'immediato accesso ai dati aziendali al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio;
- b) il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;
- c) la possibilità di modificare, in tempo reale, le modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato, consentendo di adattare i servizi affidati alle mutevoli esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo;
- d) di garantire i risultati che si intendono raggiungere, secondo un comune progetto, attesa l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house*;

Laddove, ricorrendo a procedure a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile, tali attività non sarebbero proponibili senza ulteriori aggravii per il Comune.

Il Dirigente del Settore IV  
*Arch. Damiano Maurizio Sollami*

# **CITTA' DI VELLETRI**

Città metropolitana di Roma Capitale

## **SERVIZI INTEGRATI DI ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE - GESTIONE DEI TRIBUTI COMUNALI E DELLA RISCOSSIONE COATTIVA**

### **AFFIDAMENTO IN HOUSE ALLA SOCIETA' VELLETRI SERVIZI S.P.A.**

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei  
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta

(ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012 convertito nella legge n. 221/2012 ed  
art. 192 comma 2 D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.)

## Sommario

<b>Sommario</b> .....	<b>2</b>
<b>Dati generali</b> .....	<b>3</b>
Informazioni di sintesi.....	3
Soggetto responsabile della compilazione.....	3
<b>Premessa e quadro normativo</b> .....	<b>4</b>
Premessa.....	4
Quadro normativo.....	4
<b>Le caratteristiche del servizio oggetto di affidamento in house</b> .....	<b>6</b>
<b>L'analisi del contesto, le ragioni del mancato ricorso al mercato e la scelta dell'affidamento in house alla Società Velletri Servizi Spa</b> .....	<b>7</b>
<b>La verifica della sussistenza dei requisiti per l'affidamento in house</b> .....	<b>11</b>
Proprietà pubblica.....	11
Controllo analogo.....	12
Attività prevalente.....	13
<b>La verifica della congruità economica</b> .....	<b>13</b>
<b>Conclusioni</b> .....	<b>15</b>

## Dati generali

### Informazioni di sintesi

<b>Oggetto dell'affidamento</b>	Servizi integrati di accertamento e riscossione Gestione dei tributi comunali e della riscossione coattiva
<b>Ente affidante</b>	Città di Velletri
<b>Tipo di affidamento</b>	Contratto di servizio
<b>Modalità di affidamento</b>	Affidamento diretto <i>in house providing</i>
<b>Durata del contratto</b>	1 maggio 2020 - 31 dicembre 2023
<b>Tipologia</b>	Rinnovo
<b>Territorio interessato</b>	Territorio comunale di Velletri

### Soggetto responsabile della compilazione

<b>Nominativo</b>	Dott.ssa Ramona Vannelli
<b>Ente di riferimento</b>	Città di Velletri
<b>Settore</b>	III Settore - Programmazione e gestione delle risorse Finanziarie e delle risorse umane
<b>Telefono</b>	06 96158221
<b>e-mail</b>	<a href="mailto:ramona.vannelli@comune.velletri.rm.it">ramona.vannelli@comune.velletri.rm.it</a>
<b>Data di redazione</b>	22/04/20

## Premessa e quadro normativo

### Premessa

La presente relazione illustrativa, predisposta in ottemperanza dell'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 e dell'art. 192, comma 2, del D.Lgs. 50/2016, si pone come obiettivo quello di descrivere e dettagliare le ragioni dell'affidamento *in house* alla società Velletri Servizi S.p.A. dei *Servizi integrati di accertamento e riscossione Gestione dei tributi comunali e della riscossione coattiva*, che rientrano tra i servizi pubblici di rilevanza economica. A tal riguardo si richiama la sentenza del Consiglio di Stato n. 5284/2014 che qualifica la riscossione dei tributi locali come servizio pubblico, consolidando e rafforzando la giurisprudenza maggioritaria, che pure in un dibattito controverso, si era già orientata in questa direzione.

Conseguentemente, la presente relazione prevede una preliminare:

- valutazione della congruità economica dell'offerta del soggetto *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- analisi dei benefici per la collettività di riferimento della Città di Velletri, anche con riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità della gestione dei servizi affidati, nonché di un ottimale impiego delle risorse pubbliche;
- verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale per l'affidamento dei servizi *in house*;
- definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale,
- indicazione delle eventuali compensazioni economiche, qualora previste.

Per tale finalità la presente relazione, oltre alla presente premessa, sarà articolata nei successivi seguenti capitoli:

- Le caratteristiche del servizio oggetto di affidamento *in house*;
- L'analisi del contesto, le ragioni del mancato ricorso al mercato e la scelta dell'affidamento *in house* alla Società Velletri Servizi Spa;
- La verifica della sussistenza dei requisiti per l'affidamento *in house*
- La verifica della congruità economica
- Conclusioni

### Quadro normativo

La nozione di *servizio pubblico locale* a rilevanza economica deve considerarsi corrispondente a quella comunitaria di *servizio di interesse generale*, limitata all'ambito locale, come del resto riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004.

In particolare, la vigente normativa europea sui servizi di interesse economico generale include una serie di elementi comuni, che riguardano: il servizio universale, la continuità, la qualità del servizio, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori. Tali

elementi comuni che individuano valori e obiettivi comunitari, sono stati trasformati in obblighi nelle rispettive normative nazionali, cui l'Italia non ha fatto eccezione, e perseguono obiettivi di efficienza economica, di coesione sociale o territoriale e di sicurezza per tutti i cittadini.

Tali servizi sono considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi imposti dalle stesse autorità e finalizzati ad assicurarne l'erogazione libera senza alcuna restrizione o discriminazione economica, spaziale e temporale. Ciò rende necessaria la ricerca del giusto compromesso tra mercato e regolamentazione, da un lato, e tra concorrenza e monopolio, dall'altro, al fine di garantire il perseguimento dell'interesse generale.

Ne deriva che l'ente locale, per quanto di competenza, deve intervenire ogni qualvolta si renda necessario adottare misure economiche (integrazione delle tariffe) e/o forme di gestione diverse (diretta, *in house providing*, affidamento esterno) per assicurare che il servizio sia accessibile a tutti, di adeguata qualità e venga reso a un prezzo sostenibile e accettabile dalla collettività nel suo complesso e dai singoli cittadini.

La normativa sui servizi pubblici locali e le connesse previsioni delle diverse possibili forme di gestione, sono state oggetto negli ultimi anni di una significativa, quanto altalenante, attività normativa, con spinte, da un lato, verso un regime concorrenziale più marcato e dall'altro con atteggiamenti normativi più conservativi.

L'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis del Decreto Legge 112/2008 e la successiva dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 della Legge 148/2011, che ne tentava, seppure con modalità diverse, il reinserimento, hanno fatto sì che nel nostro Paese trovi applicazione in materia di affidamento *in house*, che qui interessa, la normativa e la giurisprudenza comunitaria. E proprio a tali principi si sono ispirati i provvedimenti legislativi successivamente emanati.

In particolare, Il Decreto Legge 179/2012 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni dalla Legge 221/2012, all'art. 34, commi 20 e 21 prevede:

- al comma 20: *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 da' 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.*
- al comma 21: *Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.*

Il D.lgs. 50/2016, all'art. 192, comma 2 prevede: *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.

Lo stesso Codice degli appalti e delle concessioni (D.Lgs. 50/2016), nel recepire la nuova disciplina in materia di "in house providing" dettata dalle Direttive UE n. 23, 24 e 25 del 2014, chiarisce i requisiti delle società in house che possono ricevere affidamenti diretti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici che le controllano. In particolare l'art. 5 prevede che debba sussistere:

- la **totale partecipazione pubblica**, nella società controllata non deve esserci 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;
- il **controllo analogo**, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore deve esercitare sulla società affidataria in house un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e, in particolare, 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 (*controllo analogo indiretto*);
- l'**attività prevalente**, oltre l'80% dell'attività della società controllata (di norma il fatturato medio degli ultimi tre anni) 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.

Infine, il comma 1 dell'art. 192 del più volte citato D.lgs. 50/2016 prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, ciò al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici.

## Le caratteristiche del servizio oggetto di affidamento in house

Le caratteristiche del servizio affidato in house, sono puntualmente descritte nello schema di contratto / disciplinare che ne regola la gestione, i contenuti specifici e gli obblighi di servizio pubblico, in linea con la normativa nazionale e comunitaria in materia di servizio economico di interesse generale, di cui si è detto in precedenza.

Alcune attività, pur non avendo una corrispondenza economica, sono comunque affidate in house in quanto propedeutiche e connesse al servizio pubblico e importanti per assicurare adeguati livelli qualitativi.

Nello specifico, il disciplinare di servizio da stipularsi dovrà prevedere:

- la gestione ordinaria consistente nello svolgimento delle attività istruttorie e nella predisposizione di tutti gli atti attinenti la corretta applicazione dei singoli tributi, la gestione ed istruttoria dei rimborsi presentati dai contribuenti, nonché nella messa a disposizione di un servizio di sportello per l'informazione, assistenza e supporto degli

utenti e la gestione di tutte le fasi del contenzioso tributario, compresa anche la gestione delle istanze di autotutela, dei reclami e mediazioni sui tributi comunali;

- la gestione e implementazione della banca dati della fiscalità comunale, controllo della base imponibile e l'accertamento di tutte le aree di evasione e/o elusione dei tributi locali, nonché il recupero anche coattivo nei confronti dei debitori;
- gli interventi e le modalità di realizzazione del servizio saranno definiti dalla società in modo autonomo, tenuto conto delle risorse disponibili, nel rispetto degli indirizzi e degli obiettivi di miglioramento fissati dal comune, provvedendo a tutto quanto necessario per garantirne i livelli a medio e lungo termine.

Nel contratto di servizio devono, altresì, essere disciplinati gli obblighi di gestione a cui la società *in house* dovrà conformarsi nell'erogazione dei servizi in base ai seguenti principi generali:

- uguaglianza dei diritti dei cittadini, imparzialità, continuità, informazione (l'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso della società che lo riguardano), efficienza ed efficacia, chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie in base a quanto stabilito dalla legge 27 luglio 2000, n. 212;
- rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, tecnici ed economici previsti da prevedere nell'apposito contratto di servizio;
- osservanza di tutte le norme di legge e di regolamento statali, regionali e comunali vigenti in materia.

In particolare, l'ultimo aspetto permette al Comune, attraverso la propria attività regolamentare o dispositiva, di emanare quelle disposizioni tecnico-operative a cui la società dovrà uniformarsi nello svolgimento del servizio.

Si rileva, infine, il patrimonio informativo, il quale nella gestione di questa attività risulta strategico, rimane per sempre a disposizione dell'ente eventualmente anche per altre attività di propria autonoma determinazione.

## **L'analisi del contesto, le ragioni del mancato ricorso al mercato e la scelta dell'affidamento *in house* alla Società Velletri Servizi Spa**

Si rileva che in data 13/06/2001 è stata costituita da questo ente l'Azienda Speciale denominata "Azienda Speciale Velletri" e che in data 29/04/2002 il Comune di Velletri e l'Azienda Speciale Velletri hanno provveduto alla stipula di apposita convenzione per l'affidamento dell'attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi comunali.

In base al comma 5, lettera b), dell'art. 52 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, a decorrere dall'anno 2008 il legislatore ha previsto al punto 3) che qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività possono essere affidate mediante convenzione alle società a capitale interamente pubblico.

Con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 25 del 28/04/2010 è stata approvata la trasformazione della Azienda Speciale Velletri in società per azioni "Velletri Servizi S.p.A." con capitale interamente posseduto dal Comune di Velletri ed approvato lo statuto e il contratto di servizio che disciplina i rapporti. In data 31/08/2010, come previsto dalla deliberazione G.C.

n. 249 del 4/08/2010, il Comune di Velletri e la Velletri Servizi S.p.A. hanno provveduto alla stipula di apposita convenzione e disciplinare tecnico per l'affidamento dell'attività di accertamento e riscossione dei tributi comunali, ai sensi dell'art. 52, comma 5, lett. b), del D.Lgs. n. 446/1997.

In conformità alla delibera consiliare sopra richiamata ed alle successive deliberazioni della Giunta Comunale, sono state affidate alla Velletri Servizi Spa con successivi atti la gestione del servizio per l'accertamento e riscossione volontaria e coattiva delle imposte, tasse ed altre entrate di pertinenza del comune (contratto di servizio stipulato in data 5/11/2012, delibera G.C. n.114 del 27/06/2013 con la quale il suddetto contratto di servizio è stato prorogato fino al 31 dicembre 2013; contratto di servizio prot. U.C. n.1163 stipulato in data 3/04/2014; delibera G.C. n. 265 del 30/12/2015 con cui è stato prorogato il contratto di servizio in essere fino all'approvazione della nuova convenzione; successivo contratto di servizio prot. U.C. n.1222 stipulato in data 11/04/2016, come già approvato con la delibera G.C. n. 10 del 25/01/2016 per la durata di due anni; delibera G.C. n. 46 del 26/03/2018 con la quale il suddetto affidamento del servizio è stato rinnovato fino al 31 dicembre 2018; contratto di servizio prot. U.C. n.1331 stipulato in data 24/05/2018; delibera G.C. n. 90 del 15/04/2019 con la quale il suddetto affidamento del servizio è stato confermato fino al 31 dicembre 2019; successivo contratto di servizio prot. U.C. n.1349 stipulato in data 18/04/2019).

Si sottolinea come nel tempo tutte le convenzioni sono state prorogate fino al 31 dicembre 2019, essendo volontà dell'amministrazione comunale di continuare a mantenere in essere i servizi affidati in gestione alla società in house. Da ultimo con la deliberazione G.C. n. 321 del 23/12/2019 è stata autorizzata una proroga per il periodo di tre mesi per tutti i contratti di servizio in essere aventi scadenza al 31 dicembre 2019 con la Velletri Servizi Spa agli stessi patti e condizioni, in considerazione della riforma della riscossione delle entrate locali prevista nella Legge di Bilancio 2020. I commi da 784 a 815 della Legge n.160/2019, infatti, contengono l'attesa riforma della riscossione locale richiesta da tempo per consentire una più efficace azione di recupero delle entrate proprie degli enti locali. Il comma 803, in particolare, determina in modo espresso i costi della riscossione posti a carico del debitore (oneri di riscossione, spese di notifica ed esecutive).

Con determinazione dirigenziale è stata disposta ulteriore proroga fino al 30 aprile 2020.

L'art. 2 del D.L. n.193/2016 consente agli enti locali di affidare la riscossione, spontanea e coattiva, delle proprie entrate tributarie o patrimoniali al nuovo soggetto pubblico della riscossione, mediante l'adozione di una specifica deliberazione consiliare.

La riscossione spontanea delle entrate deve avvenire in forma diretta, fatta salva la facoltà di affidamento ad Agenzia delle Entrate Riscossione e ferma restando la possibilità di affidare all'esterno servizi strumentali alla riscossione, con l'esclusione dell'introito delle somme (affidamento che poteva prima avvenire anche in favore di soggetti non iscritti all'albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997, come confermato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1421/2014).

Per la riscossione coattiva, gli enti possono decidere se:

- effettuare la riscossione coattiva in forma diretta, opzione che si verifica automaticamente laddove non venga assunta alcuna decisione in merito;
- affidare la riscossione coattiva ad Agenzia delle Entrate Riscossione, in modo diretto;

- affidare la riscossione coattiva a soggetti esterni, individuati dal comma 5 dell'art. 52 del D.Lgs. n.446/1997, tra i quali i concessionari privati iscritti all'albo di cui all'art. 53 del D.lgs. n. 446/1997, previo però l'esperimento di una procedura a evidenza pubblica secondo le regole del nuovo Codice dei contratti pubblici, salva l'ipotesi dell'affidamento a una società *in house*.

Ove si affidi in concessione la riscossione coattiva delle entrate a soggetti terzi, a decorrere dal corrente anno non valgono più le regole sulle modalità di riscossione in precedenza contenute nell'art. 2-bis del D.L. n.193/2016 limitate alla sola riscossione spontanea, in quanto il comma 786 della legge n.160/2019 modifica la suddetta norma e dispone che le somme riscosse dovranno confluire direttamente alla tesoreria dell'ente impositore, ovvero sui c.c.p. ad esso intestati, o mediante il sistema di versamenti unitari o attraverso gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli enti impositori. La norma equipara ai versamenti diretti a favore dell'ente affidatario soltanto quelli effettuati sui conti delle società miste pubblico-private di cui al comma 5, lett.b), n.4), dell'art. 52, D.Lgs. n.446/1997.

Il Comune, attraverso la gestione diretta o l'affidamento a società *in house*, mantiene il controllo diretto e costante di un'attività divenuta strategica.

La gestione diretta può essere la scelta più logica e razionale per quanto riguarda la riscossione volontaria, mentre presenta evidenti criticità per ciò che attiene alla gestione della riscossione coattiva, in quanto necessita:

- di una struttura organizzativa integrata con idonee professionalità e con adeguate infrastrutture tecnologiche;
- ufficiali della riscossione per le operazioni di accesso alle banche dati e di attivazioni delle misure cautelari quali fermi amministrativi e pignoramenti mobiliari;
- esperti in grado di periziare i beni oggetto di procedure coattive di recupero del credito;
- di condizioni ottimali per gestire compiutamente i canali dell'informazione e della semplificazione degli adempimenti tributari.

Tutte queste criticità permangono nella situazione in cui attualmente si trova il Comune di Velletri.

Attraverso l'affidamento alla società *in house* è possibile continuare a mantenere le opportunità e i vantaggi che il Comune avrebbe attivando l'attività di accertamento e riscossione in forma diretta, quali la riduzione dei tempi di acquisizione delle entrate e rispetto degli obiettivi di accertamento rispetto alle previsioni. I contribuenti, inoltre, avranno un unico interlocutore a cui riferirsi per gli accertamenti ricevuti e successivamente per i pagamenti, le sospensioni, le rateizzazioni, nonché per evidenziare eventuali anomalie con notevole semplificazione dei rapporti tributari e patrimoniali, in quanto la Velletri Servizi Spa è titolata a svolgere una gestione pienamente integrata con i vari uffici comunali che attiveranno la stessa società per i successivi adempimenti.

Il Comune mantiene quindi un controllo delle entrate analogo a quello che l'ente avrebbe se gestisse l'attività in forma diretta. Infatti, il capitale sociale della Velletri Servizi Spa, interamente pubblico e posseduto nella sua interezza dal Comune di Velletri, assicurando così da parte dell'Ente un'influenza determinante sulla Società sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative.

Le considerazioni sopra richiamate implicano che la scelta del modello di organizzazione e gestione del servizio "*in house providing*" è preferibile, nel contesto del Comune di Velletri, rispetto ad altre forme di gestione (operatori privati, mista privato-pubblico); tale modello consente al Comune di Velletri e alla collettività di riferimento di conseguire alcuni rilevanti vantaggi, come meglio descritto di seguito.

La titolarità pubblica della Velletri Servizi Spa se, da un lato, assicura tutte le garanzie proprie del servizio pubblico nella gestione delle attività affidate, dall'altro, la sua forma privatistica di società per azioni, garantisce lo svolgimento del servizio secondo metodi imprenditoriali finalizzati all'economicità, all'efficacia e all'efficienza.

La proprietà della Velletri Servizi Spa impone alla stessa società di non operare in un'ottica di massimizzazione degli utili con l'obiettivo di una redistribuzione degli stessi tra i soci, ma con lo scopo finale di fornire un servizio all'Ente e alla sua comunità incentrato alla qualità e al miglioramento continuo, mantenendo tuttavia quell'equilibrio economico-finanziario, proprio delle società private, a tutela della sua sopravvivenza e del suo sviluppo.

La gestione degli stessi servizi del Comune di Velletri, oramai da moltissimo tempo, fornisce prova dell'adeguatezza tecnica della struttura della Velletri Servizi Spa e della sua capacità professionale di far fronte alle esigenze dell'Ente in maniera adeguata e con continuità. Infatti, durante gli anni passati il personale in dotazione della società *in house* ha maturato e dimostrato una notevole professionalità nella gestione di tutti gli aspetti tributari, congiuntamente ad una verificata attitudine ad un corretto e proficuo rapporto con i contribuenti. Peculiarità, queste, necessarie e decisive per una corretta gestione dell'attività della riscossione anche coattiva dei tributi, la quale risulta essere una fattispecie specifica che può generare dei potenziali sentimenti di sottoposizione a vessazione da parte dei contribuenti nei confronti dell'ente e che possono alimentare, in caso non siano correttamente gestiti, inevitabili ed inutili contenziosi.

Il controllo analogo esercitato dal Comune di Velletri sulla Società assicura maggiori margini di intervento e tempi più rapidi di risposta rispetto a un soggetto privato scelto dal mercato, ciò soprattutto in momenti di criticità nella gestione del servizio o nel caso di modifiche che si rendessero eventualmente necessarie nello svolgimento del servizio.

Lo stesso controllo analogo permette all'Ente di esercitare un riscontro puntuale della gestione del servizio e un suo monitoraggio continuo, rendendo più efficace il controllo sul raggiungimento degli obiettivi fissati.

Minori risultano anche i rischi di controversie e di contenziosi nello svolgimento del servizio, stante i rapporti societari tra l'Ente e la Società stessa, rispetto ad affidamenti a impresa privata scelta nel mercato.

L'affidamento alla Velletri Servizi Spa della maggior parte dei servizi non gestiti internamente, assicura all'Ente un unico interlocutore con evidenti vantaggi relazionali e innegabili economie di scala che si ripercuotono inevitabilmente sui costi di gestione e sulla redditività del servizio in oggetto.

Infine, non si possono trascurare i minor costi che sostiene l'Ente e i tempi più rapidi di un affidamento *in house* rispetto all'espletamento di procedure di gara o di scelta di un *partner* privato, nel caso di gestione mista pubblico-privato.

## La verifica della sussistenza dei requisiti per l'affidamento *in house*

Come già accennato in premessa, la normativa comunitaria in materia di affidamenti diretti 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 contemporaneamente le seguenti condizioni.

- 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. È una previsione innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.
- 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.
- 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: 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.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla nota sentenza *Teckal* del 18.11.1999, trovano ora espressa previsione nell'ordinamento nazionale nell'art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs 50/2016).

Occorre, infine, sottolineare come in seguito all'abrogazione dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008 e della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. 238/2011 sia venuto meno il principio dell'eccezionalità del modello *in house* per la gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica, che assume invece natura ordinaria. In accordo con la più recente giurisprudenza, conseguentemente, la scelta motivata da parte dell'amministrazione della gestione *in house*, ricorrendone i presupposti, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

Nel caso che qui interessa, **tutti e tre i requisiti previsti dalla normativa sono soddisfatti** dalla Velletri Servizi Spa a livello statutario, come descritto di seguito.

### Proprietà pubblica

Il capitale sociale della Velletri Servizi Spa pari a euro 120.000,00 è **interamente posseduto dal Comune di Velletri**, che detiene le 120.000 azioni di valore nominale di 1 euro ciascuna, in cui il capitale risulta suddiviso. Lo Statuto della Società garantisce il permanere della condizione di proprietà pubblica prevedendo all'art. 5, comma 2, la partecipazione di minoranza al capitale esclusivamente di enti e soggetti pubblici.

## Controllo analogo

Il Comune di Velletri **esercita sulla società un controllo analogo** a quello che esercita sui propri servizi, ciò è espressamente richiamato nell'art.1, comma 5 del vigente Statuto della Velletri Servizi Spa e dettagliatamente descritto nel titolo IX dello stesso Statuto societario. In particolare, tale controllo è esercitato attraverso:

- la **definizione dell'indirizzo programmatico e il controllo strategico**, prevista dall'art. 41 dello Statuto che recita:

**« Il Controllo Analogo - Parte I - Il sistema dei controlli.**

**Art.41 - indirizzo programmatico e il controllo strategico**

1. *la Società opera secondo le modalità degli affidamenti "in house".*

2. *il Socio pubblico esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi mediante l'istituzione di un organismo denominato "COMITATO DI VIGILANZA E CONTROLLO, il quale rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte del socio sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di composizione e criteri di funzionamento sono disciplinate mediante regolamento comunale per il controllo analogo delle società partecipate.*

3. *Al comitato di vigilanza e controllo è affidata la definizione delle linee guida, degli indirizzi, degli obiettivi, delle priorità e dei piani della società anche con l'emanazione di direttive generali.»*

- l'**attività di vigilanza**, come definita dall'art. 42 dello Statuto:

**« Parte II - Il sistema di pianificazione e monitoraggio**

**Art. 42 - Vigilanza**

1. *Spettano al Comune di Velletri le funzioni di vigilanza e controllo sull'andamento dei servizi, sul rispetto dei contratti di affidamento e delle norme di legge o di regolamento che disciplinano la materia.*

2. *La verifica dell'attività della Velletri Servizi s.p.a. potrà consistere nella valutazione dell'azione amministrativa ed operativa svolta nell'espletamento dei servizi affidati, con il duplice fine di migliorare costantemente il grado di efficacia, efficienza ed economicità, dell'azione amministrativa e di migliorare il rapporto tra i cittadini ed amministrazione.*

3. *I parametri qualitativi saranno individuati con il contratto facendo riferimento all'economicità della gestione, ai volumi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie, alla regolarità di espletamento del servizio, al grado di soddisfazione degli utenti, alla gestione dei reclami dell'utenza, alle verifiche interne sugli standard qualitativi, allo stato di attuazione dei programmi, secondo la normativa vigente in materia.»*

- l'**attività di monitoraggio** di cui all'art. 43 dello statuto che prevede:

*«1. La Velletri Servizi s.p.a. riconosce anche ai dirigenti dei singoli servizi competenti del Comune di Velletri l'esercizio dei seguenti poteri di controllo:*

- a) contratto di servizio (analisi clausole definitorie dei rapporti contrattuali fra ente locale e ente gestore, individuazione e condivisione possibili indicatori che consentano il monitoraggio delle clausole stesse, verifica periodica);
- b) carta servizi (analisi degli impegni assunti dall'amministrazione e dall'ente gestore nei confronti dei cittadini, individuazione e condivisione possibili indicatori che consentano il monitoraggio degli impegni stessi, verifica periodica).
- c) customer satisfaction (indagine sulla soddisfazione del cittadino utente del servizio).

2. Spettano infine ai singoli servizi le seguenti attività:

- predisposizione proposte schemi di contratto di servizio o loro modifiche da sottoporre all'assemblea;
- predisposizione atti propedeutici alla sottoscrizione e modifica del contratto di servizio;
- verifica svolgimento del servizio in base agli indicatori previsti del contratto di servizio.»

### Attività prevalente

Lo Statuto della Velletri Servizi Spa prevede espressamente che **oltre l'80% del fatturato della società sia prodotto nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico**. Sempre per previsione statutaria, la produzione ulteriore, rispetto al limite dell'80%, può essere rivolta a finalità diverse purché la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società. In particolare, l'art. comma 6 dello Statuto prevede:

*«...6. La società deve assicurare che oltre l'ottanta per cento (80%) del proprio fatturato sia prodotto nello svolgimento dai compiti ad essa affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società, in conformità all'art. 16 del T.U. in materia di società a partecipazione pubblica 175/2016 e s.m.i. .... ».*

### La verifica della congruità economica

Per gli affidamento *in house* di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, l'Amministrazione deve procedere, ai sensi dell'art. 192, comma 2, del D.lgs 50/2016, a una valutazione preventiva sulla congruità dell'offerta del soggetto *in house*, attraverso la determinazione del costo di commessa e la verifica della sua convenienza rispetto al regime di concorrenza. Analisi che, in ogni caso, non può prescindere anche dalla valutazione dei benefici arrecati alla collettività e dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Nel caso di specie, la metodologia utilizzata per la verifica della congruità economica dell'offerta non può prescindere dalle caratteristiche dei servizi affidati.

La proposta attualmente offerta a questa amministrazione da parte della società *in house* prevede una riduzione, rispetto al precedente affidamento, pari ad euro 10 mila del canone fisso mensile che viene abbassato da 25 mila a 15 mila euro, oltre ad una diminuzione della

misura dell'aggio percentuale dal 18% al 12% sulle somme effettivamente incassate a seguito dell'attività di accertamento.

Nell'offerta non viene prevista quindi una remunerazione legata esclusivamente al riconoscimento di una percentuale sulle somme riscosse, propedeutica di logiche puramente commerciali e che potrebbe comportare un potenziale inasprimento del rapporto tra il comune ed i contribuenti.

In relazione all'attività per il recupero coattivo delle somme dovute è previsto il principio di addebito al debitore dei costi della procedura ai sensi di quanto disposto dal comma 803 della legge n.160/2019, secondo i limiti e le modalità indicate in modo espresso dalla suddetta norma.

Nella proposta della società *in house*, infine, non viene più previsto il rimborso delle spese sostenute per i giudizi avanti alla Corte di Cassazione, rimanendo quindi a carico della medesima tutti i costi relativi al contenzioso tributario.

La società *in house* ha dichiarato che la proposta risulta finalizzata alla copertura soltanto dei costi fissi di struttura sostenuti dalla medesima per lo svolgimento del servizio oggetto di affidamento, la cui documentazione è conservata agli atti della presente relazione.

La Velletri Servizi Spa ha dimostrato negli anni passati di perseguire con efficacia e efficienza gli obiettivi fissati dall'amministrazione comunale, con un incremento dell'attività di accertamento dei tributi locali.

Si rileva che è stato verificato che sul ME.PA., piattaforma di commercio elettronico della Pubblica Amministrazione, sono iscritte delle società che offrono servizi analoghi a quelli da affidare ma non sono pubblicate offerte di condizioni tecniche ed economiche, bensì solo semplici elenchi di imprese, per cui non è stato possibile effettuare un confronto tra le condizioni offerte dalla società *in house* e quelle previste dal mercato elettronico. Conseguentemente, l'analisi si è indirizzata nel confronto degli aggi stabiliti per un congruo numero di analoghi affidamenti in diversi comuni con quello offerto dalla Velletri Servizi Spa. Da tale analisi, è emerso che l'aggio percentuale sulla somme effettivamente incassate a seguito dell'attività di accertamento dei tributi locali, offerto dalla società *in house* risulta congruo rispetto all'aggio medio praticato nei comuni del campione esaminato.

## Conclusioni

Sulla base delle valutazioni e delle analisi effettuate e riportate nella presente relazione, in considerazione anche della volontà dell'amministrazione comunale di continuare a mantenere in essere i servizi affidati in gestione alla società in house, si evince una valutazione complessivamente positiva in merito all'affidamento diretto *in house providing* alla Velletri Servizi Spa, sia in ordine al profilo dell'economicità che sotto i profili di universalità, socialità, efficienza e qualità del servizio. Infatti, *in primis*, sussistono i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, così come recepiti dalla legislazione nazionale e come ampiamente descritto in precedenza. Inoltre, l'affidamento *in house* risulta preferibile, sotto diversi profili, anche questi analizzati nel dettaglio nei capitoli precedenti, rispetto al ricorso al mercato, in quanto:

- è vantaggioso il rapporto giuridico tra l'Ente e il soggetto affidatario, che consente al Comune un controllo e un'ingerenza sul servizio molto più incisivo rispetto a quello praticabile su di un soggetto terzo, perché derivante dal controllo societario e quindi esteso alla definizione degli obiettivi strategici e al condizionamento delle scelte determinanti; aspetto questo che assume importanza fondamentale in relazione alla natura e alla delicatezza delle attività affidate;
- i costi del servizio sono commisurati agli *standard* di servizio pubblico previsti e risultano contenuti perché non comprensivi dell'utile di impresa e adeguati a garantire l'equilibrio economico-finanziario in un'ottica di medio-lungo periodo;
- la qualità, l'efficacia e l'efficienza dei servizi assicurati da Velletri Servizi Spa sono assicurati dal *know how* maturato proprio sul territorio di riferimento e dalla sua lunga esperienza di gestione;
- vi è la possibilità da parte dell'Amministrazione di intervenire sull'organizzazione del servizio per migliorarne costantemente la qualità;
- la continuità nella gestione consente alla società *in house* di sviluppare al suo interno una struttura organizzativa integrata con idonee professionalità e con adeguate infrastrutture tecnologiche;
- una gestione qualificata delle risorse e delle informazioni permette di orientare in modo virtuoso le scelte dell'amministrazione;
- consente la costruzione e l'individuazione dinamica delle principali attività del servizio nel medio e lungo termine.
- le economie risultanti dall'affidamento diretto producono effetti economici sulla gestione e sulla redditività dei servizi.

I benefici per la collettività di un nuovo affidamento alla Velletri Servizi Spa del servizio di gestione, accertamento e riscossione anche coattiva dei tributi comunali consistono essenzialmente nella continuazione di un rapporto apprezzato dall'utenza, efficiente ed ormai rodato nel tempo e che assicura un'efficace controllo dell'evasione, garantendo affidabilità e flussi di cassa positivi delle entrate tributarie.

### Il Dirigente del Settore Finanziario

Firmato digitalmente da

Dott.ssa Ramona Vannelli

**RAMONA VANNELLI**

**CN = VANNELLI**

**RAMONA**

**C = IT**

# CITTA' DI VELLETRI

Città Metropolitana di Roma Capitale

AREA – 3 -

**Programmazione e Sostenibilità**



## **GESTIONE DEL SERVIZIO DI MANUTENZIONE E CONSERVAZIONE DEGLI SPAZI DI PROPRIETA' COMUNALE DESTINATI A VERDE PUBBLICO**

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei  
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta

(ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012 convertito nella legge n. 221/2012 ed  
art. 192 comma 2 D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.)

Il Dirigente del Settore  
*Ing. Alessandro Albertini*

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

Informazioni di sintesi	
Oggetto dell'affidamento	<b>GESTIONE DEL SERVIZIO DI MANUTENZIONE E CONSERVAZIONE DEGLI SPAZI DI PROPRIETA' COMUNALE DESTINATI A VERDE PUBBLICO</b>
Ente affidante	Comune di Velletri
Tipo di affidamento	Contratto di Servizio
Durata del contratto	Dal 01 maggio 2020 al 30 aprile 2025
Tipo di affidamento	Rinnovo di servizio già attivo
Territorio interessato	Ambito territoriale del Comune di Velletri

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo	Ing. Alessandro Albertini
Ente di riferimento	Comune di Velletri
Telefono	06/96158242
Settore	AREA -3-
E - mail	alessandro.albertini@comune.velletri.rm.it
E – mail pec	alessandro.albertini@pec.comune.velletri.rm.it

**CITTÀ DI VELLETRI**  
**AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico**

<i>Indice</i>	<i>pag</i>
<b>1. Premessa.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Finalità della relazione.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Normativa di riferimento.....</b>	<b>9</b>
3.1 Ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per l’affidamento diretto <i>in-house</i> dei servizi	9
3.1.1 Riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi per l’affidamento in house.	9
3.1.2 Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea	10
3.1.3 Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)	11
3.1.4 Giurisprudenza costituzionale	12
3.1.5 Principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse	12
3.2 Sussistenza dei requisiti	13
<b>4. Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale.....</b>	<b>16</b>
4.1 Caratteristiche del servizio	16
4.1.1 Dati generali	16
4.1.2 Popolazione residente del Comune di Velletri	16
4.1.3 Descrizione dei servizi affidati	19
<b>5. Modalità di affidamento prescelta.....</b>	<b>21</b>
5.1 Integrale partecipazione pubblica	21
5.2 Controllo analogo	21
5.3 Svolgimento delle attività della società partecipata	22
<b>6. Motivazione economico – finanziaria prescelta.....</b>	<b>23</b>
6.1 Costi del Servizio	24
6.2 Costi storici del servizio	24
6.3 Costi gestione in-house providing	25
6.4 Costi extra	27

**CITTÀ DI VELLETRI**

**AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico**

**7. Conclusioni..... 29**

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

#### ***1. Premessa***

Il quadro normativo che disciplina i servizi pubblici locali prevede che l'affidamento in house sia preceduto da *“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”* (D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante *“Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”* convertito con la legge 17 dicembre n. 221, all'art. 34, comma 20).

La presente Relazione è pertanto finalizzata ad illustrare i contenuti previsti dalla predetta norma con riferimento all'affidamento del servizio pubblico locale di gestione integrata del servizio di gestione del verde pubblico del Comune di Velletri.

I servizi di gestione del verde pubblico sono stati riconosciuti come servizi pubblici locali a rilevanza economica. La normativa nazionale dei servizi pubblici negli ultimi anni è stato oggetto di forte trasformazione ed oggi è rinvenibile nell'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i., nelle parti ancora vigenti, e nell'art. 34, commi 20 e segg. del D.L. 179/2012, conv. in L. 221/2012, oltre che nella normativa comunitaria.

Nel contesto normativo di riferimento vigente, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico – privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con una gara a doppio oggetto per la scelta del socio o poi per la gestione del servizio), ovvero, ancora, attraverso l'affidamento diretto, in-house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'Ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla società affidataria) analogo (a quello che l'ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Il Codice dei Contratti Pubblici D.Lgs. n. 50/2016 introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti. L'art. 5 del Decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle Direttive europee, 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. Questa previsione dovrebbe finalmente porre fine alla consolidata prassi nazionale, secondo la quale le società beneficiarie di affidamenti "in house" sono state finora costrette a svolgere la propria attività "esclusivamente" a beneficio dell'amministrazione aggiudicatrice, rinunciando a tutti i vantaggi economici che potrebbero derivare dall'erogazione di prestazioni, anche in misura marginale, ad altre amministrazioni pubbliche non socie. Fra l'altro, tale prassi ha finora indotto molte amministrazioni pubbliche ad acquistare partecipazioni societarie di modestissima entità, al solo fine di poter legittimamente effettuare affidamenti diretti a società pubbliche di loro fiducia. Innovativa appare anche la previsione che consentirà in futuro di erogare prestazioni non solo all'amministrazione controllante, ma anche all'amministrazione che controlla quest'ultima;
- 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

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Si tratta forse della previsione più innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18/11/1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

La presente relazione si riferisce all'affidamento diretto, in-house providing, della **“GESTIONE DEL SERVIZIO DI MANUTENZIONE E CONSERVAZIONE DEGLI SPAZI DI PROPRIETA' COMUNALE DESTINATI A VERDE PUBBLICO ”**.

La necessità di ricorrere a tale formula di affidamento parte dal progressivo impoverimento di personale nella struttura dell'Ente e, in particolare, della manutenzione del verde pubblico. Ad oggi il personale dedicato a tali attività è in grave sofferenza e gli sforzi profusi non consentono sempre di avere un servizio adeguato alle esigenze dell'utenza e della struttura. Per questo motivo tale servizio è già stato affidato alla società Velletri Servizi S.p.A. e tutt'oggi tali attività sono svolte in regime di proroga fino al 30/04/2020.

Per questo motivo, alla luce delle ulteriori defezioni di personale dell'Ente verificatesi a partire dall'anno 2020, si ritiene utile avviare un ragionamento finalizzato a confermare alla società Velletri Servizi S.p.A. L'affidamento del servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico.

Il principio basilare che ha ispirato tale decisione trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio.

Si ritiene, inoltre, che il servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico per mezzo di un soggetto pubblico possa godere favorevolmente della circostanza che le attività non siano guidate da

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

logiche di profitto e di fatturato, ma da strategie operative che pongano come obiettivo l'efficacia del servizio in termini qualitativi ed innovativi.

#### **2. Finalità della relazione**

Alla luce di quanto sopra, la presente relazione si pone l'obiettivo di verificare la coerenza delle procedure previste per l'affidamento diretto, *in-house providing*, della gestione e manutenzione del verde pubblico. Ciò 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.

Essa è stata elaborata con riferimento:

- a) all'art. 34 – comma 20 – del D.L. n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, che testualmente dispone 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”*;
- b) agli artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 2 del predetto art. 192, nella parte in cui dispone 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”*.

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

#### 3. Normativa di riferimento

##### **3.1. Ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto *in-house* dei servizi.**

##### **3.1.1. Riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi per l'affidamento in house.**

La distinzione tra servizi ed attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica.

In generale, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve considerare non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'Ente locale, quando può scegliere, ritiene più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

La sentenza del Consiglio Stato, sez. VI, n. 5532/2013 fornisce al riguardo le seguenti indicazioni:

- a) la nozione del servizio pubblico locale comprende quelle attività che sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente, mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;

tale nozione si fonda su due elementi:

1. la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti;
2. la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

- b) il servizio pubblico locale, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto.

Il Servizio di Gestione e manutenzione del verde pubblico rientra nell'alveo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica pone in una posizione di maggior favore le modalità di affidamento che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso la scelta dell'Amministrazione comunale di ricorrere all'affidamento del servizio in oggetto ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica (gara d'appalto) risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario e nazionale.

Tuttavia, il quadro normativo europeo e, attualmente, la legislazione italiana in materia (D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.) consentono la possibilità di prevedere affidamenti diretti dei suddetti servizi a favore 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 Velletri intende perseguire per l'affidamento dei servizi in oggetto.

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione (compreso lo stralcio di sentenza della Corte costituzionale italiana che aiuta a recepire il contesto comunitario di riferimento).

#### **3.1.2 - Articolo 106 – Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea**

*“1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.*

Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione<sup>3</sup>. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni”.

#### **3.1.3 - Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004)**

*“79. Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati).*

*“80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo 86 (oggi articolo 106 del TFUE, ndr). La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare: nel caso in cui i requisiti di servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta; nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza.”.*

Corte di Giustizia CE - Procedimento C-107/98 conclusosi il 18 novembre 1999 (c.d. sentenza Teckal); in tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale ed un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui, *“nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante*

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano”; in quest’ultimo caso si ritiene plausibile l’affidamento diretto.

#### **3.1.4 - Giurisprudenza Costituzionale**

*“Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione (affidamento in house, ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall’aggiudicante sull’affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall’aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell’attività dell’affidatario in favore dell’aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l’in house providing un’eccezione rispetto alla regola generale dell’affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l’in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest’ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.”*

#### **3.1.5 - Principali disposizioni europee, statali e regionali che possono ritenersi di interesse**

- art. 106 del Trattato sul Funzionamento della Unione Europea (TFUE), richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012 e con esso anche l’art. 14 del TFUE nonché il protocollo n. 26 al TFUE e la direttiva 123/2006;
- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale (COM (2003) 270);

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

- Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004);
- Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000;
- Sentenza Corte Costituzionale n. 199/2012;
- D.P.R. n. 113/2011 – D.L. n. 138/2011;
- D. Lgs. 19 Agosto 2016 n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- L. 724/1994 (Misure di razionalizzazione delle finanze pubbliche);
- L. 326/2003 (conversione in legge del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 – Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).

### 3.2 - Sussistenza dei requisiti

Ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016 e delle disposizioni del D. Lgs. n. 175/2016, di seguito si rappresentano le condizioni, come previste dalla legge, che per i servizi in oggetto consentono di procedere all'affidamento del servizio *in house-providing* a favore della società Velletri Servizi S.p.A.:

- a. struttura societaria con capitale interamente pubblico: la società risulta interamente partecipata dal Comune di Velletri;
- b. prevalenza dell'attività a favore dei soci: la società realizza e gestisce i servizi e le attività direttamente per conto del Comune di Velletri e degli eventuali soci pubblici di minoranza che dovessero eventualmente intervenire;
- c. esercizio del controllo analogo: la società è assoggettata all'attività di controllo del Comune di Velletri; essa si svolge nel rispetto di specifiche disposizioni contenute nel nuovo Statuto

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

approvato dal Comune di Velletri (in ottemperanza all'art. 26 del D.lgs. 175/2016) il quale prevede che:

- Titolo IX. IL Controllo Analogico – Parte I - Il sistema dei controlli.

*Art.41 – Indirizzo programmatico e controllo strategico:*

*“1.La Società opera secondo le modalità proprie degli affidamenti “in house”. 2. Il Socio pubblico esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi mediante l’istituzione di un organismo denominato “COMITATO DI VIGILANZA E CONTROLLO” il quale rappresenta la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte del socio sulla gestione e amministrazione della società e le cui modalità di, composizione e criteri di funzionamento sono disciplinati mediante apposito regolamento comunale per il controllo analogo delle società partecipate. Al comitato di vigilanza e controllo è affidata la definizione delle linee guida, degli indirizzi, degli obiettivi, delle priorità e dei piani della società anche con l’emanazione di direttive generali. Parte II – Il sistema di pianificazione e monitoraggio”.*

*Art. 42 – Vigilanza:*

*“1. Spettano al Comune di Velletri le funzioni di vigilanza e controllo sull’andamento dei servizi, sul rispetto dei contratti di affidamento e delle norme di legge o di regolamento che disciplinano la materia. 2. La verifica dell’attività svolta dalla Velletri Servizi s.p.a. potrà consistere nella valutazione dell’azione operativa nell’espletamento del servizio affidato, con il duplice fine di migliorare costantemente il grado di efficacia, efficienza ed economicità, dello stesso e di migliorare il rapporto tra i cittadini ed amministrazione. 3. I parametri qualitativi saranno individuati con il contratto facendo riferimento all’economicità della gestione, sulla tempestività del servizio svolto, alla regolarità di espletamento del servizio, al grado di soddisfazione degli utenti, alla gestione dei reclami dell’utenza, alle verifiche interne sugli standard qualitativi, allo stato di attuazione dei programmi, secondo la normativa vigente in materia.”.*

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

#### Art. 43– Monitoraggio:

*“1. La Velletri Servizi s.p.a riconosce anche ai dirigenti dei singoli servizi competenti dal Comune di Velletri l'esercizio dei seguenti poteri di controllo: a) contratto di servizio (analisi clausole definitorie dei rapporti contrattuali fra ente locale e ente gestore, individuazione e condivisione possibili indicatori che consentano il monitoraggio delle clausole stesse, verifica periodica); b) carta servizi (analisi degli impegni assunti dall'amministrazione e dall'ente gestore nei confronti dei cittadini, indicazione o condivisione di possibili indicatori che consentano il monitoraggio degli impegni stessi, verifica periodica); c) customer satisfaction (indagine sulla soddisfazione del cittadino utente del servizio). 2. Spettano infine ai singoli servizi le seguenti attività: - predisposizione proposte di schemi di contratto di servizio o loro modifiche da sottoporre all'assemblea; - predisposizione atti propedeutici alla sottoscrizione e modifica del contratto di servizio; - verifica svolgimento del servizio in base agli indicatori previsti nel contratto di servizio.”.*

# CITTÀ DI VELLETRI

## AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

### 4. Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico e universale

Le disposizioni di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012, richiedono di definire, attraverso la presente relazione, gli obblighi di servizio pubblico universale che il soggetto gestore è tenuto a rispettare, nonché di indicare le compensazioni economiche previste a carico del Comune per garantire il rispetto del principio di universalità.

#### 4.1 - Caratteristiche del Servizio

##### 4.1.1 – Dati Generali

Velletri è un comune italiano di 53.250 abitanti (dati aggiornati al 31 Dicembre 2018) della Città Metropolitana di Roma Capitale, nel Lazio, si trova alle pendici meridionali del Monte Artemisio all'estremità dei Colli Albani, è uno dei centri più importanti della provincia di Roma ed è il primo tra i quindici Comuni dei Castelli Romani, sia per numero di abitanti che per estensione territoriale Velletri. Dista 41 chilometri dal capoluogo Roma e confina con i Comuni Nemi, di Rocca di Papa, Ardena, Lariano, Cori (LT), Cisterna di Latina (LT), Aprilia (LT), Lanuvio e Genzano di Roma. Il territorio si estende a cavallo tra due zone ben distinte. La parte settentrionale è posta sulle propaggini meridionali del sistema dei Colli Albani, formatosi dopo il collasso della caldera del Vulcano Laziale; la parte meridionale è invece ai margini dell'Agro Pontino, la cui bonifica, iniziata già al tempo di papa Pio VI, si compì solo agli inizi del XX secolo. Il territorio di Velletri raccoglie gli scoli di numerose vene d'acqua, detti fossi, che nel corso dei secoli hanno scavato valloni e calanchi in direzione del mare, questi corsi d'acqua, la maggior parte dei quali a carattere torrentizio o di piccola portata.

Le quote più elevate del territorio veliterno sono nella parte settentrionale e in quella orientale, nel sistema dei Colli Albani: si tratta, rispettivamente, del Monte Artemisio (939 Mt. s.l.m.) e del Maschio dell'Ariano (891 mt. s.l.m.). Le principali arterie che attraversano il territorio veliterno sono la citata "S.S. 7 Appia" e la "S.S. 217 dei Laghi", che si incontrano poco prima di entrare nel centro storico di Velletri, a sua volta circondato da una tangenziale. Importante è anche la "S.P. 304 Ariana", che conduce da Velletri a Lariano e dunque alla via Casilina e la "S.P. Anzio-Nettuno". La linea ferroviaria a Velletri giunse nel 1866, quando papa Pio IX in persona inaugurò la ferrovia Roma-Velletri, terza linea ferroviaria dello Stato Pontificio (dopo la Roma-Frascati e la Roma-Civitavecchia). Il centro storico ha un'altitudine sostanzialmente uniforme: a parte i 380 mt. s.l.m. del Colle dei Cappuccini, l'altitudine di piazza

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

Giuseppe Garibaldi è 339 m s.l.m., quella di piazza del Trivio 332 mt. s.l.m., quella di porta Napoletana 329 mt. s.l.m.. La zona occidentale della città murata è un po' più alta: a San Lorenzo l'altitudine raggiunge i 372 mt. s.l.m., per il resto, il territorio a mezzogiorno e occidente è sostanzialmente pianeggiante fatta eccezione per piccole alture che non superano i 300 mt. s.l.m..

La principale area verde urbana è il Giardino Comunale di via Orti Ginnetti, la cui superficie era anticamente occupata appunto dagli Orti Ginnetti, complesso verde dal grande fascino annesso all'omonimo Palazzo (Villa Ginnetti). Vi sono comunque altre aree verdi: i Giardini della Fonte di S. Maria dell'Orto, Parco Muratori e i Giardini di viale Oberdan. La strada principale del centro storico è Corso della Repubblica, che segue il tracciato della via Appia dentro le mura, da Porta Romana a Porta Napoletana, lo sviluppo quindi ha seguito la sua direttrice, riempiendo la parte orientale della città murata e tralasciando fino al XIX secolo le zone occidentali.

Per gli aspetti in trattazione si evidenzia che come detto sopra il territorio di Velletri è estremamente vasto e paragonabile a quello della Città di Milano. Tale estensione determina una necessità di intervento sul verde pubblico che deve riguardare non solo i parchi e le aiuole presenti nel centro storico ed urbano, ma anche manutenzione del verde pubblico insistente nelle zone extra urbane.

#### 4.1.2 – Popolazione residente del Comune di Velletri

La popolazione residente è pari a 53.250 abitanti (dato aggiornato al 31 dicembre 2018) ed è, di massima, così suddivisa:

*Tabella – Analisi demografica intero territorio*

DESCRIZIONE	NUMERI /SUP./DENSITA'
Popolazione Residente	53.250
N. Famiglie Ud	22.436
Composizione Familiare ab/Fam	2,41
Superficie Km <sup>2</sup>	118,23
Densità ab/ Km <sup>2</sup>	456,57

Il numero dei residenti ha subito contenuti incrementi a partire dai primi anni 2000, trovando una stabilizzazione nell'ultima decade con numeri abbondantemente superiore alle cinquantamila unità.

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

#### 4.1.3 – Descrizione dei servizi affidati

Il presente affidamento ha il fine di garantire la cura, la manutenzione ordinaria del verde pubblico nelle aree di proprietà del Comune di Velletri, che preveda anche la sistemazione architettonica del verde, con piantumazione di nuove essenze, scelte sulla base di principi estetici, funzionali ed economici, nel rispetto di un programma che preveda, a partire dalla zona del centro storico e dalle ville comunali ivi presenti, l'estensione progressiva all'esterno di detta area nei limiti dell'economicità e dell'interesse pubblico.

- Aree oggetto di intervento

Ferma l'indicazione generale avanti formulata, le aree oggetto di intervento progressivo sono, in via indicativa, le seguenti:

- 1) Villa Ginnetti;
- 2) Giardino di Viale Marconi;
- 3) Giardino Monumento Caduti Civili presso Porta Napoletana;
- 4) Giardino di Piazza Garibaldi;
- 5) Giardino via Metabo;
- 6) Cameliato comunale;
- 7) Giardino Viale Roma;
- 8) Giardino di Santa Maria dell'Orto;



## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

#### 5.2 – Controllo analogo

Si è già detto, al riguardo, al precedente paragrafo 3.2.

Questo requisito è, allo stesso tempo, quello che più caratterizza l'affidamento *in house providing* e quello di più difficile individuazione.

La nozione di “controllo analogo” impone l'esercizio, da parte dell'ente pubblico controllante, di un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Esso diviene nella sostanza un controllo strutturale; il che si verifica allorché l'ente pubblico abbia un'influenza determinante sugli obiettivi fondamentali e strategici e, dunque, sulle decisioni di maggior rilievo della società.

La giurisprudenza è univoca: il controllo analogo sul soggetto comporta *“un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti”*.

Poiché la società Velletri Servizi S.p.A. è partecipata solamente dal Comune di Velletri ed è affidataria di servizi pubblici locali da parte dello stesso, la società è già rispondente ai criteri del controllo analogo.

Parimenti si ritiene opportuno che il controllo preveda la verifica degli standard qualitativi del Servizio come previsti dagli atti che regoleranno l'esecuzione del contratto: durante lo svolgimento del contratto, detto controllo potrà essere effettuato da un ente terzo che possieda i requisiti di Ente Certificatore e che provveda a verificare, secondo specifiche puntualmente definite, la qualità dei processi aziendali, la rispondenza dei servizi erogati agli standard previsti dal contratto di servizio e, preferibilmente, anche il livello di soddisfazione dell'utenza.

Una siffatta tipologia di controllo presenta requisiti di imparzialità e terzietà, nonché di oggettività, lasciandosi preferire rispetto ad una forma di controllo gestita direttamente dal personale tecnico dell'Ente partecipante, ovvero il Comune.

#### 5.3 – Svolgimento delle attività della società partecipata.

La società Velletri Servizi S.p.A. svolge l'intera sua attività come affidataria di servizi pubblici da parte del Comune proprietario del capitale sociale.

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

#### 6. *Motivazione economico-finanziaria della scelta*

Il principio basilare che ha ispirato la decisione dell'Amministrazione trova fondamento nella volontà di voler svolgere i servizi oggetto di affidamento anziché mediante un *contractor* esterno, verso il quale esercitare le tradizionali forme di controllo previste dai contratti di appalto, attraverso un soggetto avente diretta emanazione dall'Ente, controllabile attraverso i meccanismi consolidati del controllo analogo, in modo da ottenere una sorta di gestione diretta del servizio. In tal modo, si concretizza il proposito di gestire le attività inerenti la gestione del verde pubblico per mezzo di un soggetto pubblico la cui attività non sia dettata solo da logiche di profitto e di fatturato, ma anche e soprattutto da finalità che pongano come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che il fatturato e il margine di utile.

Con l'affidamento *in house providing* il Comune può esercitare il controllo effettivo su ogni profilo delle attività della partecipata che gestisce il servizio; per il tramite dei propri uffici può controllare in maniera immediata i processi uniformando la metodologia sull'intero territorio. Per contro, la scelta di un appaltatore terzo, mediante gara ad evidenza pubblica, non garantisce tutte le suddette condizioni e, al contrario, consente all'Amministrazione solo un controllo "esterno" sulla ditta affidataria e, comunque solo di carattere successivo (sulla base del mero rapporto di tipo contrattuale) al contrario di ciò che avviene con l'affidamento *in house* che consente il controllo preventivo, concomitante e successivo. In sostanza, l'affidamento *in house* dei servizi in oggetto offre maggiori garanzie al fine di evitare il sorgere di contestazioni e contenziosi di natura contrattuale i quali, come ad esempio accade nell'ambito degli appalti di lavori pubblici, possono pregiudicare la stessa prosecuzione della esecuzione contrattuale, con ripercussioni importanti sul mercato immobiliare, con specifico riferimento alle transazioni ed alle attività di trasformazione edilizia.

L'affidamento avrà durata quinquennale ed avrà decorrenza dal 01/05/2020 fino al 30/04/2025.

Per lo svolgimento di tale servizio è specificatamente richiesto dall'Amministrazione comunale l'utilizzo di mezzi ed attrezzature della Velletri Servizi SPA con la possibilità di concedere in comodato d'uso alcuni automezzi di proprietà comunale.

Il personale impiegato presso tale servizio sarà costituito da profili professionali ad alto potenziale che sapranno organizzare le attività, strutturare i procedimenti, dare comunicazioni all'utenza, assicurare il rispetto delle prescrizioni di sicurezza necessarie. Il personale incaricato della gestione del

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

servizio garantirà inoltre la massima riservatezza circa i nominativi, fatti ed episodi di cui viene a conoscenza nell'espletamento del servizio.

C'è inoltre da considerare che le modalità tecniche ed operative per la gestione del servizio sono quelle ormai ampiamente sperimentate e consistono nella messa in disponibilità della società Velletri Servizi S.p.A. di personale altamente qualificato e differenziato in funzione delle attività da svolgere.

#### 6.1 - Costi del servizio

Al fine di valutare il costo del servizio si è preventivamente quantificata la spesa storica per la gestione della manutenzione del verde pubblico che veniva prima affidata sia a ditte esterne che a personale del comune oramai divenuto insufficiente.

#### 6.3 - Costi gestione *in-house providing*

Le gestione del servizio di manutenzione del verde pubblico, così come definita in precedenza, potrà essere svolta quindi dal personale della Velletri Servizi S.p.A. già impiegato in forza della convenzione in essere.

A tal riguardo si fa riferimento alla allegata nota del 22/02/2020 della società Velletri Servizi S.p.A. inerente l' "*offerta per la gestione del servizio di manutenzione e di conservazione degli spazi di proprietà comunale destinati a verde pubblico compreso interventi a supporto per piccole opere stardali*" in cui detta società ha presentato la propria offerta economica per la gestione del verde pubblico schematizzando la spesa in tre voci di costo:

A. costi del personale	€ 143.447,59
B. costi indiretti (15% di A)	€ 21.517,14
C. costi diretti	<u>€ 35.035,73</u>
TOTALE	<b>€ 200.000,46</b>

Si valuta, pertanto, la congruità delle voci di costo del sopra riportato elenco sia dal punto di vista economico sia riferito alle esigenze del servizio.

I costi del personale indicato fanno riferimento agli importi annui del CCNL adottato dalla società Velletri Servizi S.p.A. per le diverse figure individuate.

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

Complessivamente, quindi, il costo annuo del sopra elencato personale ammonta a € 143.447,59 e risulta congruo sia dal punto di vista economico che per le esigenze delle attività del verde pubblico.

Punto B: l'importo del personale dovrà prevedere le spese generali da intendersi come i costi indiretti di gestione del servizio ovvero attività amministrative di gestione del personale ed altri. Le spese generali, pari al 15% del costo del personale individuato al precedente punto A, ammontano ad € 21.517,14 e risultano coerenti con le previsioni normative.

L'importo relativo alle spese del personale (e delle spese generali) di cui ai punti A e B dell'elenco, risulta, quindi coerente con le esigenze del servizio e congruo dal punto di vista economico.

Punto C: La spesa del personale dovrà essere necessariamente integrata dai costi storicamente sostenuti per la gestione del verde pubblico e sinteticamente indicati nel paragrafo precedente in particolare i “costi diretti” di cui al punto C, quantificati in € 35.035,73.

Per quanto sopra l'importo del punto C relativo ai “costi diretti” è coerente con le esigenze del servizio e congruo dal punto di vista economico.

Riassumendo, il costo complessivo del servizio di manutenzione del verde pubblico è complessivamente di € 200.000,46 come già precedentemente sostenuto dal Comune negli anni precedenti.

### **7. Conclusioni**

L'art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016 impone che l'affidamento *in house* del contratto sia preceduto dalla valutazione della congruità economica dell'offerta.

Volendo valutare l'economicità della soluzione prescelta rispetto agli eventuali modelli alternativi, occorre formulare le considerazioni di seguito esposte.

L'impianto fondamentale del costo del servizio è basato quasi esclusivamente sul costo del personale, incidendo in maniera limitata gli aspetti inerenti i costi diretti.

Il risultato è chiaramente condizionato dall'esigenza di applicare i CCNL. Tali costi non possono essere oggetto di comportamenti speculativi, anche nell'ipotesi di procedere reperendo un operatore economico tra quelli esistenti sul mercato. In particolare, il costo del personale, in una attività particolarmente *labour intensive*, è dettato dai CCNL di categoria o comparto ed è immodificabile e potrebbe essere inferiore, nella forma dell'*in-house*, in ragione del minore tasso di assenteismo,

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

conseguente alla maggiore coesione sociale tra una società radicata sul territorio ed una invece esterna allo stesso.

Con l'affidamento *in-house*, per contro, si determinano sicuramente riduzioni dei costi legate:

- all'eliminazione dei costi di appalto, ossia ai costi di selezione e ricerca dell'impresa che verrebbero generati da tale modalità di selezione;
- all'eliminazione dei costi per le attività di controllo che vengono svolte interamente all'interno dell'Ente e della società partecipata che è un'emanazione diretta dello stesso Ente;
- all'abbattimento dei costi del ricorrente contenzioso tipico della gestione dei contratti di appalto;
- all'eliminazione dei rischi legati al mancato pagamento degli stipendi od oneri dovuti agli Istituti, che sono invece molto spesso presenti nelle gestioni affidate al mercato;
- all'abbattimento dell'utile di impresa: la società *in house*, pur essendo a tutti gli effetti "impresa", non ha lo scopo principale di realizzare un consistente utile, quanto invece di rispondere ai bisogni della collettività di cui è espressione nel quadro di una corretta e trasparente gestione economico finanziaria.

Dalla esperienza già maturata e dalla ipotesi di strutturazione del servizio emergono una serie di indicazioni operative relative ai costi da porre in carico alla collettività per lo svolgimento degli stessi dalle quali si può rilevare che:

- i servizi, come progettati in termini di impiego di risorse umane e attrezzature, sono potenzialmente idonei a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'amministrazione Comunale in termini di procedimenti conclusi ed entrate accertate;
- l'articolazione delle risorse umane e la valutazione sulle modalità di funzionamento della struttura consentono di avere un adeguato margine di flessibilità da utilizzare in caso di criticità temporanee e imprevedibili;
- il piano di gestione proposto dall'azienda può, a richiesta dell'Amministrazione Comunale o a seguito dei successivi step procedurali, essere soggetto di modifiche correttive finalizzate a determinare ulteriori livelli di economicità, con sufficiente margine di garanzia rispetto al mantenimento degli standard qualitativi previsti.

## CITTÀ DI VELLETRI

### AREA - 3 – Gestione ordinaria e straordinaria del verde pubblico

Si ritiene opportuno, inoltre, evidenziare ulteriormente quanto segue:

- a) la modalità esecutiva basata sul modello *in-house* consente di privilegiare una logica di qualità finalizzata essenzialmente allo svolgimento del servizio secondo gli standard qualitativi richiesti, rispetto ad una logica di profitto orientata essenzialmente a garantire i margini di redditività contrattuale, anche a scapito dell'organizzazione e della efficienza dei servizi;
- b) i costi medi per lo svolgimento del servizio, come rilevato sono compatibili con gli standard qualitativi richiesti e comparabili con la gestione del servizio da parte dell'Ente;
- c) sussistono i presupposti tecnico-giuridici per la scelta della modalità di gestione *in house* dei servizi in oggetto, rispettando la disciplina europea, l'economicità della gestione e la parità di trattamento tra gli operatori economici;
- d) la gestione dei servizi in oggetto, infine, non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo economico, in quanto le sue implicazioni in materia di gestione del servizio e più in generale di miglioramento del servizio per i membri di una comunità, assumono una valenza almeno pari a quella economica.

Infine, non bisogna trascurare che gli strumenti cui l'affidamento *in-house* mette a disposizione consentono:

- a) l'immediato accesso ai dati aziendali al fine di ottimizzare le risorse impiegate nel servizio;
- b) il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;
- c) la possibilità di modificare, in tempo reale, le modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze, mutate esigenze e condizioni del mercato, consentendo di adattare i servizi affidati alle mutevoli esigenze del territorio con costi verificabili e sempre sotto controllo;
- d) di garantire i risultati che si intendono raggiungere, secondo un comune progetto, attesa l'assenza di terzietà insita nel rapporto *in house*;

Laddove, ricorrendo a procedure a evidenza pubblica che vincolano le parti a un contratto difficilmente modificabile, tali attività non sarebbero proponibili senza ulteriori aggravati per il Comune.

Il Dirigente del Settore VI  
Ing. Alessandro Albertini