CITTÀ DI TERAMO

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in appalto del "*Servizio di manutenzione della segnaletica stradale della Città di Teramo*"

(ex art. 34, commi 20 e 21, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179)

PREMESSA

La finalità della presente relazione è assolvere agli obblighi informativi prescritti dall'art. 34, comma 20, del decreto legge n. 179/2012, con riferimento all'affidamento in appalto del "*Servizio di manutenzione della segnaletica stradale della Città di Teramo*".

In particolare la relazione persegue l'obiettivo di dimostrare che l'affidamento diretto del servizio, in house providing in favore della società partecipata Te.Am. Teramo Ambiente S.p.a. assicura il rispetto della disciplina europea e la parità tra gli operatori oltre alla economicità della gestione.

L'elaborato ha, infatti, la finalità di rendere trasparente il processo di affidamento del servizio in oggetto, ferma restante la discrezionalità amministrativa dell'Amministrazione e la disciplina comunitaria applicabile.

Vengono, dunque, illustrati i presupposti amministrativi, suddivisi in presupposti gestionali e presupposti economico-finanziari, posti a base della scelta dell'Amministrazione per la modalità di affidamento, nel rispetto della normativa applicabile e del principio dell'economicità dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

Nello specifico l'art. 34, comma 20, del decreto legge n. 179/2012 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 dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche, se previste*".

In ottemperanza all'art. 13, comma 25 *bis*, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, la relazione deve essere inviata all'Osservatorio per i Servizi Pubblici Locali istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico attraverso l'indirizzo PEC osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it.

Nel dettaglio la presente relazione individua:

- le ragioni, sia gestionali che economico-finanziarie, sulla base delle quali l'Amministrazione ha optato per l'affidamento in appalto rispetto ad altre modalità previste dall'ordinamento comunitario;
- la sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la forma di affidamento prescelta;
- la disamina degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- l'indicazione delle compensazioni economiche, se previste.

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di manutenzione della segnaletica stradale della Città di Teramo
Ente affidante	Città di Teramo
Tipo di affidamento	Appalto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto in house
Durata del contratto	15 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Teramo

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Ing. Remo Bernardi
Ente di riferimento	Città di Teramo
Area/servizio	Dirigente dell'Area 6
Telefono	0861.3241
Email	affarigenerali@comune.teramo.pecpa.it
Data di redazione	23/02/2021

SEZIONE A
NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La materia dei servizi pubblici locali, è stata nell'ultimo decennio oggetto di una intensa attività normativa e di numerose modifiche e resa più complessa dall'avvicendarsi di un'abrogazione referendaria e un pronunciamento di illegittimità costituzionale.

L'art. 112 del D.lgs. n. 267/2000, di fatto, non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico, limitandosi a rilevare che i servizi pubblici locali devono avere "per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli Enti Locali sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art. 3 del T.U.E.L), nel senso che hanno la facoltà di determinare da se i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e di servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 del T.U.E.L.), in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali.

Quel che rileva è perciò la scelta politico amministrativa dell'ente locale di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità, in linea con il ricordato principio che gli enti locali rappresentano le proprie comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo.

La distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, introdotta dal D.L. 30/09/2003, n. 269, convertito dalla L. 24/12/2003 n. 350, che ha modificato gli articoli 113 e 113/bis (di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con Sentenza della Corte Costituzionale n. 272/04) del D.Lgs. 267/2000, non è corredata da una espressa e precisa individuazione delle due fattispecie giuridiche, rendendo, così, necessario il ricorso alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

È opportuno considerare che nel "Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale", presentato il 21/05/2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, così da rendere impossibile la fissazione a priori di un elenco definitivo di servizi di interesse generale di natura "non economica".

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa (Corte di Giustizia Europea, Sentenza 22/05/2003, Causa 18/2001). Occorre far ricorso, dunque, ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico – organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la sua disciplina normativa. *(Parere Corte dei Conti Lombardia n. 195/2009: Cons. di Stato, Sez. V, 30/08/2006, n. 5072; TAR Puglia 24/2012; Consiglio di Stato, Sez. V, 10/09/2010 n. 6529).*

Si afferma che sono classificabili come servizi a rilevanza economica tutti quei servizi pubblici locali assunti dall'Ente laddove la tariffa richiedibile all'utente sia potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile di impresa che non deve essere di modesta entità.

Quindi, la qualificazione di un servizio pubblico a rilevanza economica è correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore (Cons. Stato, Sentenza n. 5097/2009, Cons. Stato, Sez. V, Sentenza 23/10/2012 n. 5409) e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività oggetto del servizio.

L'affidamento in house è una modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica per mezzo della quale la pubblica amministrazione acquisisce gli stessi attingendo all'interno della propria compagine organizzativa, senza ricorrere a terzi tramite gara, e, dunque al mercato.

È pacifico in dottrina ed in giurisprudenza che l'organismo "in house" di una amministrazione pubblica corrisponda alla figura che, seppur soggettivamente distinta, presenta caratteristiche tali da poterla qualificare come derivazione o "longa manus" di quest'ultima, ossia come figura incaricata di una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso Ente affidante o a sue articolazioni, secondo un modello di organizzazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione inter – organica (Cons. Stato Ad. Plenaria 03/03/2008).

È un istituto di origine pretoria, delineato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee che, investita di numerose questioni pregiudiziali, ha specificato progressivamente i criteri in base ai quali si può considerare legittimo l'affidamento diretto di appalti e servizi pubblici.

Il modello in house, come sopra delineato, è circoscritto ai casi di sussistenza delle seguenti condizioni:

- che la società sia a capitale totalmente pubblico;
- che sia esercitato sulla società un controllo analogo che quello che la P.A. esercita sulle proprie strutture e servizi;
- che società realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente o gli Enti che la controllano.

I parametri essenziali per il modulo in house providing sono stati definiti in modo significativo dalla Corte di Giustizia CE con la sentenza 08/11/1999 sulla causa C – 107/1998 tra TECKAL SRL e Comune di Viano, nota come "Sentenza TECKAL" con cui della Corte ha escluso l'obbligatorietà dell'avvio di una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente quando:

- l'Amministrazione aggiudicatrice eserciti sul soggetto aggiudicatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi (elemento strutturale del rapporto in house);
- il soggetto aggiudicatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (elemento funzionale del rapporto in house).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sistematicamente recepita dalla giurisprudenza amministrativa costituzionale e amministrativa nazionale) ha modulato i vari profili operativi e funzionali caratterizzanti sia il c.d. "controllo analogo" sia la c.d. "attività prevalente", stabilendo i requisiti affinché possano sussistere tali elementi nel rapporto tra ente affidante e soggetto affidatario nel modello in house. Sui vari aspetti costituenti requisiti per l'affidamento in house si è registrata una evoluzione delle regole comunicata rie (come per la partecipazione privata di modesta entità) a seguito dell'emanazione delle direttive n. 2014/23/24/25/UE del 26/04/2014, recepite nella legislazione italiana con il D.Lgs. n. 50/2016, come in appresso indicato.

Nel diritto interno dette direttive sono state recepite dal D.Lgs. 18/04/2016 n. 50 che ha introdotto diverse novità 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 una 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'articolo 5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "in house" una 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. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedente o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni del'attività, che la misura dell'attività è credibile;

- 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 una influenza determinante sulla persona giuridica controllata. È una previsione innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permette 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 lacuna 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.

I commi 4 e 5 dell'art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta.

Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha "controllo congiunto" quando vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

- gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. Tuttavia,, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori esercitano congiuntamente una influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica;
- la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori controllanti.

Il nuovo codice dei contratti pubblici, all'art. 192, prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'Elenco delle Stazioni Appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

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

<u>Lo stesso articolo 192 stabilisce che, ai fini del legittimo affidamento di un contratto con modalità in house, avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata dal soggetto in house, avendo 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.</u>

In merito alla posizione della giurisprudenza sulla legittimità di avvalersi dell' in house per affidare un servizio pubblico locale di rilevanza economica, è ormai consolidato in materia l'orientamento secondo cui l'affidamento diretto in house – lungi dal configurarsi come una ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei servizi pubblici locali – costituisce invece una delle (tre) normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un ente in ordine alla concreta gestione dei servizi pubblici locali, ivi compresa quella di avvalersi dell'affidamento diretto, in house (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e della relativa giurisprudenza) costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e convenienza che la giustificano e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza,

irrazionalità e arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (Cons. Stato, Sez. V 30/09/2013, n. 4832; Sez. VI, 11/02/2013 n. 762, Sez. V, 10/09/2014 n. 4599, Sez. V, Sent., 22/01/2015, n. 257, Sez. V, 12/05/2016 n. 1900, TAR Lombardia – Sez. Brescia, Sent. 17/05/2016 n. 691).

Da ultimo, in materia di affidamento in house, rilevano le disposizioni contenute nel Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica, adottato con D.Lgs. 175/2016.

Il c.d. Decreto Partecipate definisce innanzitutto le società in house come società sulle quali una amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto (art. 2, comma 1, lett. o)).

L'art. 4, comma 4, indica poi le attività, rispondenti ad un interesse pubblico, che possono essere svolte dalle società in house:

- produzione di un servizio di interesse generale;
- progettazione e realizzazione di un'opera pubblica, nelle forme dell'art. 193 del codice dei contratti;
- autoproduzione di beni e servizi strumentali;
- servizi di committenza.

In tutti i casi, la disposizione prescrive che tali società operino in via prevalente con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti.

Infine, l'art. 16, interamente dedicato alle società in house, ribadisce che le società domestiche ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano il controllo analogo congiunto, a condizione che non via sia partecipazione di capitali privati, salva la deroga già prevista nel D.Lgs. 50/2016.

La disposizione precisa poi le modalità attraverso le quali può realizzarsi l'assetto organizzativo rappresentato dal c.s. controllo analogo (art. 16, comma 2).

A tale fine, è ammessa sia la previsione di deroghe alle disposizioni dell'art. 2380 del Codice Civile (norma che attribuisce agli amministratori la gestione generale ed esclusiva dell'impresa), sia la sottoscrizione di patti parasociali anche di durata superiore a 5 anni.

Per quanto riguarda il requisito dell'attività prevalente, il comma 3, dell'art. 16 prescrive che gli statuti delle società in house debbano prevedere che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento di compiti affidati dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore sia consentita solo a condizione che permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

La norma precisa che il superamento del predetto limite costituisce grave irregolarità sanabile con le modalità di cui ai commi 5 e 6.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO
Lo stato dell'arte della gestione del servizio

Il servizio che attualmente si intende affidare, della durata di anni 15, è relativo alla manutenzione della segnaletica stradale e comprende sia quella verticale (con esclusione della fornitura dei segnali e relativi supporti) che quella orizzontale, con fornitura di vernice e diluente.

Stando ai dati del 2010, il fabbisogno di vernice era commisurato in 15.000 Kg, oltre 2.200 Kg. di diluente ed al servizio erano destinati n. 2 operatori per l'intero anno e ulteriori n. 2 unità (stagionali) da utilizzare nel periodo estivo, più indicato per il rifacimento della segnaletica orizzontale. La dotazione strumentale era costituita da due automezzi dedicati: un autocarro con pedana idraulica ed un Piaggio Porter, oltre alle attrezzature specifiche (n. 2 macchine traccialinee) e minute (martello demolitore, trapani, avvitatori, smerigliatrice ed utensili specifici per l'esecuzione delle attività).

Il costo del servizio era stimato nel 2010 pari ad € 232.000 oltre IVA.

Il servizio ha poi subito, nel tempo, varie rimodulazioni.

Attualmente la Amministrazione Comunale ha intenzione di aumentare le attività di manutenzione della segnaletica e, pertanto, sarebbe opportuno aumentare il quantitativo di vernice e diluente per un totale di almeno 10.000 Kg./anno da applicarsi.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

La locuzione "*obblighi di servizio pubblico*" fa riferimento ai requisiti minimi, di tipo quali-quantitativo e di equa distribuzione territoriale del servizio, imposti dalle Autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

Altri obblighi di servizio pubblico possono concernere l'imposizione di *standard* minimi delle prestazioni che devono essere assicurati nell'espletamento del "*servizio pubblico locale*" e che importano il sostenimento di oneri eccessivi rispetto alla rimuneratività della gestione.

L'onere di "*definizione espressa*" dei contenuti specifici degli obblighi di "*servizio pubblico*" e di "*servizio universale*", indicando le "*compensazioni economiche*" (se previste) da erogare, è da ricondurre alla generale finalità di tutela della concorrenza ed a quello correlato della legittimità degli aiuti di Stato, di cui al Trattato UE.

In tal senso, la Corte di Giustizia ha precisato che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 87 del Trattato UE, se sono rispettate le seguenti quattro condizioni cumulative:

- l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
- quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Le criticità connesse alle compensazioni attengono, da un lato, al rischio di procedere a compensazioni pubbliche superiori ai costi aggiuntivi effettivamente sostenuti dai gestori del servizio (sovra compensazioni), dall'altro, al rischio di determinazione di "*sussidi incrociati*", con la conseguenza che la compensazione erogata dall'Ente affidante venga indebitamente utilizzata per il finanziamento di attività diverse dal servizio pubblico interessato, determinando alterazioni alla concorrenza nei relativi mercati collaterali (*cross-subsidization*).

L'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di "*compensazione degli obblighi di servizio pubblico*", concessi a determinate imprese incaricate della gestione di "*servizi di interesse economico generale*", è stato oggetto della Decisione della Commissione UE 20 dicembre 2011 [C(2011) 9380]. In quel contesto, la Commissione UE ha specificato che:

- per "*margine di utile ragionevole*" si intende il tasso di remunerazione del capitale che tiene conto del livello di rischio sostenuto o dell'assenza di rischio;
- per "*tasso di remunerazione del capitale*" s'intende il tasso di rendimento interno che l'impresa ottiene sul capitale investito per la durata del periodo di incarico".

La Commissione, inoltre, si è espressa su cosa possa essere considerato come "*utile accettabile*", valutandolo come quell'utile che non risulti superiore al tasso *swap* pertinente maggiorato di 100 punti base (per "*tasso swap pertinente*" si deve intendere il tasso adeguato di remunerazione per un investimento privo di rischio, in relazione alla durata temporale del reinvestimento stesso). Utili superiori al livello di riferimento del *tasso swap* pertinente maggiorato di 100 punti base non sono considerati ragionevoli qualora l'impresa incaricata di un "*SIEG*" non sopporti un livello di rischio commerciale significativo, ad esempio perché i costi sostenuti per la prestazione del servizio sono interamente compensati.

Coerentemente ai principi appena espressi, qualora gli Enti Locali ritengano necessario definire, preliminarmente, degli obblighi di servizio pubblico in capo al gestore (indipendentemente dalla modalità con cui si proceda all'affidamento), essi devono altresì prevedere le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo.

Il "*Servizio di manutenzione della segnaletica stradale della Città di Teramo*" è "*servizio pubblico locale a rilevanza economica*" e "*servizio universale*" in quanto si rivolge alla collettività indeterminata nel territorio comunale.

Il servizio è considerato ad ogni effetto "*servizi di pubblico interesse*" e, pertanto, non potrà essere consentita sospensione o abbandono, salvo scioperi o altre cause di forza maggiore non imputabili all'appaltatore, per cui la società uniformerà l'erogazione dei servizi ai principi di seguito elencati:

Eguaglianza. L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutta la cittadinanza ammessa alla fruizione del servizio, nel rispetto dei diritti degli stessi.

Imparzialità. Il Concessionario avrà l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti della cittadinanza, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

Continuità. L'erogazione dei servizi pubblici dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili all'appaltatore, quest'ultimo dovrà adottare misure volte ad arrecare il minor disagio possibile.

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

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

Legittimità. Per l'espletamento dei servizi l'Appaltatore dovrà osservare e far osservare le norme vigenti in materia.
Accessibilità delle tariffe. Non sono previste tariffe a carico dell'utenza trattandosi di manutenzione della segnaletica stradale.

SEZIONE C
MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La normativa vigente prevede le seguenti modalità di affidamento dei "*servizi pubblici locali a rilevanza economica*":

1. affidamento a società a capitale misto pubblico-privato;
2. appalto di servizi;
3. gestione diretta;
4. affidamento "*in house providing*";
5. concessione di servizio a terzi;

Affidamento a Società a capitale misto pubblico-privato

Le società miste hanno fatto ingresso nel nostro sistema positivo con l'art. 22 della legge 142/1990, confluito nell'art. 113 T.U.E.L., approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Tale disposizione normativa prevede, infatti, espressamente, la costituzione delle società a partecipazione pubblica locale quale forma di espletamento del servizio, cui l'Ente Locale (comune e provincia) poteva ricorrere ogni volta in cui si rendesse opportuna, in relazione al servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati. In questo contesto normativo, il ricorso alla società mista costituisce l'esito di una scelta discrezionale dell'Amministrazione, che deve tuttavia apparire rispondente, come ovvio, al perseguimento dell'interesse pubblico.

A tal proposito, è possibile affermare che l'introduzione di tale modello organizzatorio è stata legata, nella stessa impostazione del legislatore, alla necessità di contemperare in taluni casi due diverse esigenze. Da un lato, essa è risultata connessa alla rilevata opportunità di promuovere la collaborazione tra Enti Locali e soggetti diversi, apportatori di capitali e tecnologie nella logica di una più efficiente prestazione del servizio, mediante una più agile struttura di tipo privatistico. Dall'altro, all'obiettivo di consentire all'Ente di non estraniarsi totalmente dall'attività di gestione, bensì, di essere presente nella compagine societaria tanto con il capitale sociale, che con la presenza nella stessa di amministratori e sindaci, nominati nelle forme consentite dal diritto civile. In tal modo, a ben vedere, l'Ente dovrebbe essere in grado di perseguire l'interesse pubblico senza pregiudizio, anzi avvantaggiandosi dell'economicità della gestione e del profitto, scopo primario di una società di capitali, quale è la società mista.

La modalità di affidamento in oggetto non risulta utilmente attuabile dall'Amministrazione in quanto le tempistiche e le condizioni dell'affidamento in essere non sarebbero conciliabili con quelle relative all'attivazione delle procedure finalizzate alla individuazione di una "*società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari reciproche*".

Appalto di servizi

La modalità di affidamento in oggetto non risulta utilmente attuabile dall'Amministrazione in quanto i rapporti con l'utenza, in tale caso, dovrebbero essere intrattenuti direttamente dall'Ente, che non ha la struttura organizzativa per lo svolgimento conveniente del servizio, mentre il servizio stesso sarebbe realizzato attraverso il coinvolgimento di imprese private terze (una delle tipologie di "*partenariato pubblico-privato*"), modello gestionale (nell'accezione al momento vigente, risultante dall'art. 3, comma 1, lett. eee), decreto legislativo n. 50/2016) non configurabile nel caso in esame.

Gestione diretta

L'Amministrazione non è in grado di gestire la manutenzione della manutenzione della segnaletica stradale con risorse e mezzi propri, in quanto non possiede la struttura organizzativa necessaria per lo svolgimento conveniente del servizio, né potrebbe costituirla stanti i limiti esistenti all'incremento della dotazione organica del personale dell'Ente.

Affidamento "*in house providing*"

Con la nozione di "*in house providing*" si indica una forma di delegazione interorganica, con cui una persona giuridica di diritto privato o pubblico agisce come un organo dell'Amministrazione (Consiglio di Stato, Sentenza n. 5781/2008), in presenza della quale è ammessa la deroga all'applicazione del principio del metodo competitivo per l'affidamento di lavori, forniture e servizi.

Le condizioni idonee a determinare la "*delegazione interorganica*" sono:

a. **partecipazione pubblica totalitaria** dovendo escludersi la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società *in house* (Sentenza della Corte di Giustizia Europea 11 gennaio 2005, causa C- 26/03, Stadt Halle c. TREA Leuna);
b. "***controllo analogo***";
c. **destinazione prevalente dell'attività a favore dell'Ente affidante** (requisiti previsti dall'ordinamento europeo necessari a legittimare gli affidamenti "*in house*", riepilogati con Sentenza della Corte Costituzionale n. 439/2008).

Pertanto, alla luce di quanto sopra meglio descritto, l'Amministrazione intende optare per l'affidamento in house providing alla costituenda Te.Am. Teramo Ambiente S.p.a. a totale partecipazione pubblica.

A tal fine nella costituenda Te.Am. Teramo Ambiente S.p.a. a totale partecipazione pubblica si dovrà tener conto di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale ai quali si è fatto riferimento nella sezione A che precede, ossia:

1. La partecipazione pubblica totalitaria;
2. Il c.d. controllo analogo;
3. Destinazione prevalente dell'attività in favore dell'Ente/degli Enti soci;

Gli "*obblighi di servizio pubblico e servizio universale*" che questa Amministrazione ha intenzione di affidare sono sopra indicati e comunque da puntualmente definirsi nel Capitolato Speciale di Appalto.

SEZIONE D
MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Il servizio di manutenzione della segnaletica stradale è assimilabile al servizio pubblico locale a rilevanza economica;

A partire da tale inquadramento occorre comprendere anche quali sono gli obblighi di servizio pubblico trattandosi di *"servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni di interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico" (cfr. Commissione Europea).*

Si tratta di servizi che le autorità pubbliche ritengono di interesse generale e che, se affidate al mercato, potrebbero non essere garantiti.

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

Il servizio manutenzione della segnaletica stradale assume la veste di servizio a domanda collettiva con carattere di universalità rivolta alla collettività in generale.

I servizi oggetto dell'appalto sono da considerare ad ogni effetto servizi pubblici, finalizzati ad assicurare un'elevata qualità e protezione dell'ambiente.

I servizi non potranno essere sospesi o abbandonati, salvo comprovati casi forza maggiore e/o di impossibilità sopravvenuta di tutte o di parte delle prestazioni richieste.

Ai sensi dell'art. 113, comma 11, del d.lgs. n. 267/2000, risulta indispensabile, nell'ambito del presente affidamento, la stipula del "*contratto di servizio*", con cui verranno disciplinate le reciproche obbligazioni tra Ente e Appaltatore.

L'Appaltatore sarà tenuto ad ottimizzare il servizio, migliorando progressivamente gli standard dei servizi erogati, obbligandosi a mantenere sempre funzionanti le attrezzature garantendo, in particolare la erogazione del servizio pubblico, nell'ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice del settore, in maniera continua, regolare e senza interruzioni, nonché atta a garantire efficienza, efficacia ed economicità.

L'affidamento comprende tutte le prestazioni di servizi specificati nel capitolato speciale di appalto che sarà redatto ed allegato al contratto di servizio e comunque comprende ogni onere relativo al personale e alla sua gestione, alle attrezzate, ai mezzi e alla loro manutenzione, alla aree e agli uffici.

La motivazione rilevante ai fini della scelta del modello procedimentale di affidamento diretto dell'appalto di servizi, alla Te.Am. Teramo Ambiente S.p.a. costituenda società a totale partecipazione pubblica sono le seguenti:

- Le ragioni e finalità di adesione ai servizi della Te.Am. Teramo Ambiente S.p.a. sono connesse all'attuazione di quanto previsto dall'art. 192 del D.Lgs. 50/2016;
- La Te.Am. Teramo Ambiente S.p.a. possiederà i requisiti delle società in house con il soddisfacimento di tutte le condizioni previste dall'art. 5 del D.Lgs. 50/2016;
- Il servizio di manutenzione della segnaletica stradale di che trattasi risulta ricompreso nell'oggetto statutario e la società risulta strutturata ed attrezzata per tale finalità;
- La trasformando Società Te.Am., da mista pubblico privata a interamente pubblica, ha sviluppato nel corso degli anni di gestione del servizio un notevole Know-how in termini di personale, mezzi, strutture ed organizzazione;
- Il corrispettivo dovuto ad una società in house non ingloba alcun utile di impresa, rispetto sia alla società mista che all'affidamento all'esterno; pertanto è azzerato l'onere economico corrispondente all'utile di impresa richiesto alternativamente dal socio o dall'affidatario di un appalto di servizi esternalizzato;
- Una società in house ha come fine il solo perseguimento dell'interesse pubblico della medesima Amministrazione;
- Nell'affidamento in house providing resta in capo all'ente comunale la direzione strategica e la maggiore capacità di controllo sulla gestione;
- Il servizio di che trattasi riveste carattere di universalità in quanto rivolto all'intera collettività del Comune di Teramo;
- Il servizio di che trattasi deve intendersi assolutamente integrato e complementare con il servizio di gestione dell'igiene urbana;
- Ulteriori economie di scala possono verificarsi, per ovvi motivi, dall'affidamento congiunto del servizio di igiene urbana e del servizio di manutenzione del verde , anche solo per avere il comune un unico referente per tutti i servizi.

Visto tutto quanto sopra richiamato e dato atto della presenza della sola trasformanda Te.Am., Teramo Ambiente S.p.a., da società di tipo misto pubblico – privata a società a totale partecipazione

pubblica, l'economicità dell'affidamento del servizio in house providing rispetto all'affidamento esterno è garantita dalle precedenti motivazioni e concetti espressi

Per avere un termine economico di paragone, si specifica che con 10.000Kg/anno di vernice diluita, considerando una resa di 1,6 kg./mq., si possono realizzare circa 6.250 mq. di tinteggiatura effettiva che raddoppiata, per gli spazi neri interclusi, può diventare di circa 13.000 mq. effettivi che, da prezziario regionale (€. 5,82/mq.) determinerebbero, in caso di appalto, un costo di € 75.000 circa. Di più difficile valutazione è il servizio di manutenzione della segnaletica verticale,soggetto a diverse oscillazioni, la quale può ricondursi ad un 30-40 % dell'attività complessiva. Il costo congruo di affidamento del servizio per la quantità sopra specificata si attesta conseguentemente alla cifra di circa 100.000,00/120.000,00 € oltre IVA; l'amministrazione in ogni caso potrà destinare annualmente, in base alle esigenze di bilancio, e nel rispetto dell'art. 103 del D.Lgs 50/2016, le somme necessarie, stabilendo d'intesa con la società in house le priorità in base all'effettivo stato della segnaletica ed alla programmazione dell'Ente.

CO**NCLUSIONI**

Per quanto sopra, avuto riguardo all'oggetto e al valore dei servizi, alla convenienza economica che giustificherebbe il mancato ricorso al mercato, si ritiene che l'affidamento in house del servizio di manutenzione della segnaletica stradale alla Te.Am. Teramo Ambiente S.p.a. garantisce il perseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità, universalità, e di qualità del servizio relativo alla manutenzione della segnaletica stradale, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, a beneficio della collettività.

PUBBLICAZIONE SUL SITO WEB DELLA CITTÀ DI TERAMO

Ai sensi dell'art. 34, comma 20, del decreto legge n. 179/2012, e per di assicurare un'adeguata informazione alla cittadinanza tutta, la presente relazione sarà pubblicata sul sito web della Città di Teramo.

IL DIRIGENTE DELL'AREA 6
(Ing. Remo Bernardi)