



COMUNE DI ARENZANO
CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA

RELAZIONE *EX* ART. 34, COMMA 20, D.LGS. 179/2012 CONVERTITO
IN LEGGE 221/2012

relativa all'affidamento *in house* dei servizi di **Pulizia spiagge**
alla Società Aral in house Srl

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio pulizia spiagge
Ente affidante	Comune di Arenzano
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società <i>in house</i>
Durata dell'affidamento	Sino al 27/09/2021
Nuovo affidamento o servizio già affidato	Nuovo affidamento
Territorio interessato	Comune di Arenzano

SOGGETTO RESPONSABILE DEL SERVIZIO

Nominativo:	Geom. Edoardo Briasco
Ente di riferimento:	Comune di Arenzano
Area/servizio:	Servizio Demanio
Telefono:	(010) 913 8 248
<i>E-mail</i>	
Data di redazione:	27/05/2021

PREMESSA

L'articolo 34, comma 20, della Legge 17/12/2012, n. 221 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge, n. 179 del 2012, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese 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."

La presente relazione si pone l'obiettivo di coniugare i contenuti e le finalità di detta norma con la scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale in oggetto.

Cenni sulla normativa comunitaria e di settore servizio pubblico di pulizia e servizio in genere.

Con riferimento al primo aspetto, l'ordinamento comunitario (articoli 16 e 86, paragrafo 2, del Trattato CE, articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Libro Verde del 21 maggio 2003, Libro Bianco del 12 maggio 2004 della Commissione europea) conosce il genus dei servizi d'interesse economico generale, i quali sono accomunati tra loro dal ricorrere dei seguenti elementi distintivi:

- a) universalità del servizio,
- b) continuità del servizio
- c) qualità del servizio, quali ad esempio la disciplina della sicurezza, la correttezza e la trasparenza della tariffazione, la copertura territoriale
- d) accessibilità delle tariffe
- e) tutela degli utenti e dei consumatori .

L'ordinamento nazionale recepisce nel proprio ordinamento la categoria dei servizi d'interesse economico generale di derivazione comunitaria con quella dei servizi pubblici, nazionali o come nel caso de quo locali.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

L'ordinamento degli enti locali disciplina, all'articolo 113 del Tuel, i servizi pubblici a rilevanza economica.

La disciplina di riferimento resta quindi :

quella comunitaria direttamente applicabile nel nostro ordinamento in virtù dell'adesione dell'Italia ai trattati dell'Unione, ;

quella contenuta nel citato Dlgs 179/2012, nelle disposizioni di settore e nel Codice dei contratti pubblici Dlgs 50/2016 art. 192 comma 2 da coniugarsi la procedura per valori contrattuali sotto soglia di cui all'art. 36 comma 2 lett. a) come novellato dalla L 120/2020.

Escluse le disposizioni di Legge attinenti il trattamento dei rifiuti che non è da applicarsi al Servizio come meglio specificato nella Sezione B,

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

B.1. Caratteristiche del servizio

Dal punto di vista sistematico è utile determinare se la prestazione richiesta sia qualificabile come servizio pubblico avente rilevanza economica e rispondente ad un interesse generale, tenendo presente che il discrimine non si rinviene tanto in aspetti di carattere oggettivo, ma soprattutto nella modalità con cui il servizio è erogato e nella soluzione organizzativa adottata dall'ente per soddisfare i bisogni dei cittadini.

Gli elementi caratterizzanti il servizio pubblico senza rilevanza economica solo riassumibili nei seguenti:

- organizzazione d'impresa mancante e assenza dei relativi rischi;
- assenza di scopo di lucro prevalente;
- finanziamento pubblico in tutto o in parte dell'attività.

Il servizio pubblico a rilevanza economica *a contrario* è quello che in astratto è in grado di produrre un risultato di gestione positivo (utile) e che pertanto può influenzare la concorrenza. Il servizio pubblico *locale* a rilevanza economica comprende quindi le attività che generano un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza nel suo complesso e che viene remunerata direttamente con una tariffa o indirettamente con un tributo

È materialmente svolto da un gestore, che possiede un'organizzazione d'impresa e che assume un insieme

di obblighi nei confronti dell'ente affidante, quali quelli di esercizio e tariffari, quelli di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità.

Si ritiene pertanto che, *in primis*, quello della pulizia delle spiagge ed in generale tutte le operazioni volte a garantire la miglior fruibilità delle spiagge non in concessione ai privati possa ricomprendersi nella casistica del servizio pubblico a rilevanza economica.

B.1.1. Inquadramento

L'affidamento ha ad oggetto il servizio di pulizia delle spiagge e quella serie di attività e servizi da rendersi a favore delle aree demaniali marittime di uso pubblico e che consentano, anche per la vigenza dell'emergenza sanitaria da COvid-19, uno standard di qualità delle aree pubbliche superiore a quello ordinariamente reso dall'Amministrazione Comunale.

B.1.2. Standard qualitativi, tecnici e quantitativi del servizio

La società *in house* dovrà rispondere ad un calendario di interventi quotidiani eseguiti da un numero adeguato di operatori, da rendicontarsi a fine di ciascun mese (Giugno Luglio Agosto e a fine Servizio) e di interventi periodici da svolgersi anche in ordine alla ricorrenza di mareggiate o situazioni ambientali particolari, in ordine alle seguenti attività di seguito elencate:

- a) contribuire alla pulizia con la raccolta di rifiuti spiaggiati (ramaglie canne, ed altri rifiuti di vario genere) o che vengono rigettati sulla battigia dal moto ondoso del mare e che potrebbero costituire intralcio ai frequentatori delle spiagge. Raccolta di rifiuti minuti rinvenuti nel corso del riassetto della spiaggia inclusi ad esempio cocci di vetro da riporsi negli appositi contenitori presenti lungo i punti di raccolta pubblici. I materiali non minuti spiaggiati dovranno essere accatastati in cumuli posti in un punto, per ogni spiaggia libera, posto in prossimità dell'accesso della stessa spiaggia libera ed in punto facilmente accessibile dal mezzo per la raccolta del rifiuto;
- b) Fornitura e posa in opera di cartellonistica in numero di 20 pannelli in forex dim 40x60 e 20 cavalletti polionda dim. 70x100 da porsi sugli accessi secondo gli schemi grafici forniti dall'Amministrazione ed atti a sensibilizzare sulle Ordinanze di Balneazione, Richiami alle norme di abbandono rifiuti, norme sul rispetto delle distanze Covid-19
- c) la manutenzione quotidiana del decoro delle spiagge e della cartellonistica sia fornita che preesistente con il taglio di erbacce e infestanti in prossimità degli accessi e sulle aree demaniali marittime;
- d) controllare e provvedere alla minima riparazione delle docce libere presenti sul litorale. Le riparazioni comprese prevedono a titolo esemplificativo ma non esaustivo la giunta con manicotto 20/25 di tubazione di adduzione qualora rotto o divelto dal mare per un tratto di mt. 5,00 ad intervento, la sostituzione della pigna della doccia o della valvola per l'apertura o chiusura.
Interventi minimi ipotizzati sulla base degli interventi degli anni scorsi : numero 5 complessivi.
- e) colmare le eventuali buche presenti, raccolti eventuali indumenti o attrezzature abbandonate o eventuali oggetti abbandonati;
- f) segnalazione alle autorità competenti situazioni di degrado o pericolo connesse alle aree pubbliche;
- g) collaborare alla posa in opera di cartellonistica di divieto in caso di ordinanze o particolari situazioni di pericolo circostanziato come a titolo non esaustivo ordinanze temporanee di divieto di balneazione. In tali casi è previsto l'impiego di paletti in legno o rete plastificata con paletti in ferro.

h) Interventi straordinari con mezzi meccanici atti a garantire la completa rimozione di rifiuti spiaggiati su scogliere e moli .

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1. Opzioni possibili e modalità prescelta

I servizi pubblici locali possono essere gestiti in generale secondo uno dei seguenti alternativi modelli di affidamento:

- **a soggetto interamente pubblico *in house***, purché la società disponga dei requisiti (capitale totalmente pubblico, esercizio del controllo analogo sulla società da parte degli enti, più parte dell'attività svolta in relazione al territorio dei Comuni soci) richiamati dall'art. 113, comma 5, lett. c), d.Lgs. 267/2000 come nel caso ;
- con procedura di trattativa diretta per importi al di sotto della soglia di € 40.000,00 ex art. 36, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 50/2016 e s.m.i. qualora contenuti nel 20 % del fatturato della Società in House ;

La Civica Amministrazione ha ritenuto che fosse preferibile la soluzione dell'affidamento diretto a società *in house*, che avrebbe anche quindi potuto risultare aggiudicataria con affido diretto ex art. 36 comma 2 lett. a) , in quanto comunque **scelta più vantaggiosa** per la cittadinanza in quanto sfrutta un modello organizzativo locale già dotato di magazzino posto in prossimità delle aree e che rendono maggiormente efficace ed in termine economici conveniente i costi di ammortamento e di noleggio in parte già soddisfatti. Si rappresenta che l'affidamento diretto previsto dall'art. 1, comma 2 della legge n. 120/2020 in deroga all'art. 36, comma 2, del codice non presuppone una particolare motivazione nè lo svolgimento di indagini di mercato. Il legislatore, infatti, per tali valore di appalti ha previsto procedure semplificate e "snelle" al fine di addivenire ad affidamenti in tempi rapidi tanto che si possa procedere all'affidamento diretto tramite determina in forma semplificata ai sensi dell'art. 32, comma 2 a) del d.lgs. 50/2016. .

In ogni caso la scelta dell'ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare la opzione tra modello *in house* e ricorso al mercato, deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire:

- a) valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
- b) individuazione del modello più efficiente ed economico;
- c) adeguata istruttoria e motivazione.

Il ricorso alla modalità *in house* consentirebbe, venendo a mancare l'aspettativa di un socio privato ad una remunerazione del suo capitale investito, di svolgere il servizio secondo i criteri di economicità sopra indicati, a parità delle condizioni di efficacia ed efficienza gestionale.

C.2.1. Partecipazione pubblica totalitaria

Il Comune di Arenzano con delibera del Consiglio Comunale n. 235 del 29/12/2016 ha previsto il "riscatto" delle quote azionarie detenute dal socio privato, pari al 40% del capitale.

La totale partecipazione pubblica differenzia le società *in house* da quelle cc.dd. miste, che rappresentano una forma di partenariato pubblico-privato²⁴.

La società è divenuta definitivamente al 100% pubblica

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

D.1. Motivazioni della scelta tra concorrenza "nel mercato" e affidamento in esclusiva

Il ricorso all'affidamento *in house* equivale, in buona sostanza, alla gestione diretta del servizio da parte di un soggetto non ispirato da logiche di profitto che rimane sotto il controllo sostanziale dell'Ente affidante.

La scelta dell'esternalizzazione del servizio ad un'impresa terza individuata mediante affidamento al mercato prevede, per l'Ente affidante, solo un controllo *ex post* sulla base di un rapporto contrattuale.

Il servizio richiesto prevede la presenza quotidiana degli operatori, stimata in complessive 1104 ore. Ciò comporta, solo per tale prestazione, l'incidenza del costo della mano d'opera diretta a percentuali prossime all'80 % del contratto da stipularsi : il margine di profitto di un imprenditore privato per il servizio complessivamente offerto in € 23.838,00 oltre IVA è quindi ridotto.

Di contro permarrebbe per l'Amministrazione pubblica, rivolgendosi ad un operatore diverso dalla propria società, un elevatissimo rischio di contestazione al contratto per costi elevati e scarsi margini di

utile e scarso interesse a curare il servizio.

A questo elemento deve anche aggiungersi il margine di rischio esistente per mareggiate, difficilmente preventivabile, ma inserito quale voce ricompresa nelle prestazioni del servizio : tali eventi costituiscono rischio troppo elevato per un imprenditore mentre la società in house, disponendo di personale e mezzi dislocati sul territorio, potrebbe tempestivamente intervenire senza un aggravio così rilevante rispetto ad un imprenditore del mercato, occupato con altre commesse e sicuramente non “pronto” a dedicarsi integralmente e tempestivamente al Comune di Arenzano.

Occorre infine valutare i costi derivati per l'affidamento a società “privata” e che dovrebbe sostenere l'Amministrazione rivolgendosi al mercato.

Il direttore dell'esecuzione del contratto per conto dell'Ente sarebbe infatti maggiormente impegnato per definire modalità e autorizzazioni per gli accessi ai mezzi ed alle persone, alle cura ed alla istruzione del personale per lo svolgimento del servizio, la cessione dei pass per l'accesso alle aree pedonali e ciclabili, oneri tutti questi affievoliti qualora si ci rivolga alla società in house che già dispone di autorizzazioni di tale natura e di personale informato sulla logistica e sulla tipologia di servizi analoghi svolti sul territorio servizio, quali la cura del verde.

La scelta è quindi motivata sostanzialmente dal ridotto valore del contratto, che lo stesso Codice degli Appalti riserva , per l'affidamento, a procedimenti estremamente snelli e di maggior economicità, come l'affidamento diretto ad unico operatore sul mercato , e ciò in forza dell'innovazione apportata dalla Legge 120/2020 all'art. 36 comma 2 lett.a) del DLgs 50/2016, proprio per favorire la rapidità snellezza ed economicità dei procedimenti con affidamento diretto ad unico operatore sul mercato, anche motivato dalla concomitanza alla situazione pandemica da Covid-19 protratta sino al mese di Luglio 2021.

Da qui la scelta di optare rivolgendosi alla Società in house secondo quanto disciplinato dall'art. 192 comma 2 Dlgs 50/2016 .

In termini derivati il mercato avrebbe reagito con scarso interesse comunque stante l'elevata percentuale di incidenza della mano d'opera e l'impegno quotidiano sul territorio per società che avrebbero dovuto sostenere oneri aggiuntivi per dotarsi di magazzini ovvero soggiacere a maggiori oneri per l'organizzazione del servizio locale.

CONCLUSIONI

Si ritiene pertanto , in base agli assunti sopra esposti che:

- a) il servizio di pulizia delle spiagge , svolto secondo le modalità esposte, consente di raggiungere gli obiettivi che si pone l'Amministrazione in termini di qualità della vita dei suoi cittadini ;
- b) le infrastrutture e la dotazione di personale sono idonee al raggiungimento degli obiettivi dell'Amministrazione;
- c) le modalità di svolgimento del servizio non necessita di effettuare nuovi investimenti, e non pregiudica la capacità produttiva in conformità alle esigenze della collettività e nel rispetto di quanto richiesto alla società affidataria dall'Amministrazione;
- d) con l'affidamento *in house* si riesce ad ottenere un elevato livello qualitativo del servizio, senza pregiudizio per l'economicità della gestione e, di conseguenza, per il costo del servizio in capo alla cittadinanza;

L'affidamento *in house* permette all'Amministrazione di disporre di uno strumento flessibile, anche modificabile in ragione delle mutate esigenze della collettività, con costi verificabili ed assoggettati a controllo per disposizione di Legge.

Arenzano 26/05/2021

Il RUP
Geom. Edoardo Briasco