



IL SEGRETARIO GENERALE  
Dot.ssa Serafina CAMASTRA

Allegato "A" alla Deliberazione del Consiglio Comunale N. 56, del 21.12.2015

## **RELAZIONE EX ART. 34, COMMA 20 DEL DECRETO-LEGGE 18 OTTOBRE 2012, N. 179, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE 17 DICEMBRE 2012, N. 221**

### **AFFIDAMENTO "IN HOUSE" A FERMO ASITE SURL DEI PUBBLICI SERVIZI DI MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO FINO AL 1 MARZO 2020**

L'articolo 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, prevede 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.

Il successivo comma 21, prevede che 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.

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dal soprarichiamato articolo 34, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, in particolare intende illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al previsto affidamento alla società FERMO ASITE Surl, a totale partecipazione pubblica, dei pubblici servizi di manutenzione del verde pubblico fino al 1 marzo 2020.

#### ***LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO.***

La cura e la manutenzione del verde pubblico riveste particolare importanza per l'amministrazione comunale.

Il servizio di gestione del verde pubblico presente sul territorio comunale comprende, in particolare, la rasatura periodica delle aree a verde, la pulizia delle aree a verde, l'irrigazione periodica delle aree a verde nel periodo di siccità la rimozione delle erbe infestanti nei vialetti e nei percorsi pedonali, la potatura delle siepi presenti su aree pubbliche.

Il servizio deve essere gestito in stretta collaborazione con il servizio Ambiente del Comune di Fermo al fine di coordinare nel modo più opportuno le varie attività che appartengono ai vari ambiti di intervento.

#### ***IL QUADRO NORMATIVO.***

Preliminarmente è d'obbligo sottolineare come la materia dei servizi pubblici locali si stia sviluppando in maniera frenetica e disorganica. Tale considerazione prende le mosse dai recenti accadimenti legislativi, referendari e giurisprudenziali attraverso i quali è emersa da una parte la volontà del legislatore di aprire alla libera concorrenza privata la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, dall'altra la volontà popolare di franare lo sviluppo in tal senso.

Come è noto la Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 199, pubblicata in G.U. il 25 luglio 2012, ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, del decreto legge n. 138/2011, convertito con modificazioni con L. 148/2011, poiché in detto articolo veniva riproposta la medesima normativa contenuta nell'art. 23 bis D.L. 112/2008, abrogata con referendum popolare.

In linea generale, il citato articolo 4 ("Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa europea") imponeva agli enti locali di verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In ordine al procedimento, l'ente

interessato, avrebbe dovuto effettuare un'analisi di mercato attraverso la quale verificare l'idoneità della libera iniziativa economica a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. Solo nel caso di esito negativo della verifica e previa approvazione di una delibera quadro, la pubblica amministrazione avrebbe potuto provvedere con l'attribuzione di diritti di esclusiva relativi ai singoli servizi.

Attesa la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa in parola, il legislatore ha ritenuto necessario intervenire in via d'urgenza al fine di traghettare la frammentata materia dei servizi pubblici locali verso un intervento normativo più complesso: da qui l'approvazione del richiamato decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, articolo 34, commi 20 e ss. mm. e ii..

L'elemento di novità della disciplina in esame riguarda l'introduzione della "relazione" che, salve le ipotesi di cui al comma 25 (gas, energia elettrica e farmacie comunali), è un atto prodromico e necessario per l'affidamento dei servizi pubblici locali. Al suo interno l'ente pubblico deve indicare le ragioni che l'hanno indotto a scegliere un determinato procedimento di aggiudicazione, anche con riferimento all'art. 106 TFUE. Il legislatore è intervenuto, inoltre, sul tanto discusso art. 3 bis del D.L. 138 del 13 agosto 2011, aggiungendo il comma 1 bis il quale attribuisce le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali agli enti di governo degli ambiti.

Innanzitutto si rammenta che l'art. 3-bis del D.L. 138/2011 disciplina le modalità di perimetrazione degli ambiti territoriali omogenei, che di norma non possono essere inferiore alla circoscrizione del territorio provinciale. Da qui la problematica della concreta perimetrazione poiché, il legislatore, con l'art. 17 del D.L. n. 95 del 6 luglio 2012 cd. Spending review, convertito con L. n. 135 del 7 agosto 2012, ha avviato il riordino delle circoscrizioni provinciali tutt'ora in corso.

Il comma 1 bis aggiunto crea un ulteriore problema giuridico-interpretativo in quanto confligge con l'art. 9 del D.L. 95/2012 nella parte in cui attribuisce ai comuni funzioni fondamentali in tema, appunto, di organizzazione dei servizi pubblici locali. Allo stato, dunque, le stesse funzioni risultano attribuite a due soggetti (comuni e enti di governo degli ambiti).

Infine, la legge di conversione del D.L. 179/2012 elimina il limite dei 200.000,00 € per gli affidamenti diretti in house e risolve un'altra questione controversa.

La dichiarazione di incostituzionalità dell'art.4 non lascia, tuttavia, un vuoto normativo nella disciplina di settore nella misura in cui è, allo stato, valida ed efficace la normativa comunitaria, certamente meno restrittiva quanto meno per il ricorso all'affidamento diretto a società cd. In house, rispetto a quella nazionale censurata dalla Corte Costituzionale.

A tale riguardo, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia alle principali disposizioni europee e statali attualmente vigenti: all'art. 106 TFUE; alla 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); all'art. 113 del D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (Tuel); al codice dei contratti pubblici D. Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 ed al regolamento di attuazione ed esecuzione del codice dei contratti D.P.R. n. 207 del 05 ottobre 2010; all'art. 2 L. 244/2007 ed all'art. 14 D.L. 78/2010; agli artt. 4 e 9 D.L. 95/2012.

È opportuno subito precisare che restano regolate dalla normativa di settore la distribuzione del gas (D.Lgs. n. 164 del 23 maggio 2000, attuativo della direttiva n. 98/30/CE), di energia elettrica (D.Lgs. n. 79 del 16 marzo 1999), l'idrico (D. Lgs. 152 del 3 aprile 2006), il trasporto pubblico locale (D.Lgs. n. 422 del 19 novembre 1997) e la gestione delle farmacie comunali.

Orbene, l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali potrà avvenire mediante:

gara ad evidenza pubblica in applicazione delle norme inerenti gli appalti o le concessioni di servizi di cui al D.Lgs n. 163 del 12 aprile 2006;

affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara di cui al D.Lgs n. 163 del 12 aprile 2006 per la scelta del socio privato a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (procedura cd. a doppio oggetto);

procedura in house, affidamento diretto, qualora sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario.

### ***LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI NEL CASO SPECIFICO DI FERMO ASITE SURL***

La società "FERMO ASITE S.U.R.L." risponde ai requisiti della gestione in house secondo il modello comunitario poiché:

- il capitale sociale è interamente detenuto dal Comune di Fermo;
- svolge le sue attività in parte maggioritaria a favore del Comune di Fermo, quale soggetto controllante;
- il Comune di Fermo svolge un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, intendendosi per tale, secondo giurisprudenza nazionale e comunitaria, un rapporto equivalente a una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica, esplicito attraverso il controllo dell'attività operativa, l'esercizio di un forte potere d'indirizzo non solo sull'attività straordinaria ma anche ordinaria che va oltre a quelli che il diritto societario normalmente riconosce alla maggioranza sociale.

L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, ora ANAC Autorità nazionale anti corruzione, con deliberazione n.2 del 13 gennaio 2010, ha ritenuto conforme al modello in house l'affidamento all'Asite dei servizi ambientali.

#### ***LE MOTIVAZIONI DELLA SCELTA.***

Il servizio di manutenzione delle aree verdi di proprietà comunale ha per obiettivo generale il raggiungimento degli standard di qualità relativi ad un'ampia opera di riqualificazione e piena valorizzazione del verde urbano, in quanto il sistema del verde rientra a pieno titolo tra i fattori principali per la determinazione della qualità e del decoro urbano, obiettivi programmatici di quest'amministrazione.

Il servizio consente di mantenere in condizioni di sicurezza, funzionalità e decoro parchi, giardini, aree verdi, aiuole, strade e componenti accessori attraverso il monitoraggio e adeguati interventi manutentivi che migliorino lo standard qualitativo e garantiscano adeguate condizioni di sicurezza per gli utenti.

Inoltre permette di mantenere ed implementare la conoscenza anagrafica e dello stato manutentivo del verde pubblico attraverso l'aggiornamento costante, durante il corso di tutto il periodo contrattuale, dell'attuale censimento informatizzato, già in possesso dell'Amministrazione e che verrà fornito alla soc. "Fermo Asite S.U.R.L." per la gestione del servizio;

Il raggiungimento degli obiettivi sopra riportati e l'attuazione dei contenuti del Disciplinare Tecnico porteranno a migliorare l'efficienza della gestione attraverso un'integrazione dei servizi e dei lavori volti alla manutenzione del verde pubblico, aumentando gradualmente l'incidenza degli interventi programmati rispetto alla loro totalità, concentrando l'operato dell'Amministrazione sulle funzioni di indirizzo e controllo delle attività previste nel servizio, lasciando alla soc. "Fermo Asite S.U.R.L." l'organizzazione e l'esecuzione delle azioni tecniche, amministrative e di gestione dell'operatività necessarie per ottenere i risultati richiesti;

Il servizio di manutenzione del verde pubblico comunale afferisce la manutenzione ordinaria del verde orizzontale. Comprende in particolare i lavori di sfalcio periodico di tappeti erbosi, con raccolta del materiale di risulta, le spollonature, la pulizia sotto siepi e arbusti, la pulizia di aree pubbliche e di parchi, ancorché non dotate di prato verde, lo sfalcio di scarpate, la potatura delle siepi, la pulizia delle mura castellane dalle erbe infestanti, la pulizia e lo sfalcio delle scarpate stradali, l'irrigazione di soccorso delle aree verdi, il controllo dello stato di stabilità di alberi o rami ai fini della tutela della pubblica incolumità.

Appare logico e produttivo, nell'ambito di una visione sinergica tra Amministrazione comunale e Società "FERMO ASITE S.U.R.L.", che la stessa società, interamente controllata dal capitale pubblico comunale, in ossequio al principio dell'economicità dei servizi, utilizzi le risorse umane e tecnologiche che ha sviluppato negli anni di vigenza contrattuale, anche ai fini dello svolgimento del servizio di manutenzione delle aree verdi comunali.

Va inoltre considerato che attualmente la Società "FERMO ASITE S.U.R.L.", svolge servizi che sono complementari alla gestione della manutenzione del verde quale lo spazzamento e la raccolta dei materiali provenienti dallo sfalcio e potature. Tale sistema di raccolta attraverso il conferimento dell'intero servizio

alla società comporterà un'ottimizzazione e una maggiore economicità nonché una efficienza delle attività attinenti alla gestione del verde in senso generale.

La Società "FERMO ASITE S.U.R.L.", ha potuto nel corso degli anni in cui sono stati conferiti altri servizi, creare una struttura efficiente e grazie anche all'esperienza acquisita del personale aziendale nell'ambito di una parte della gestione del verde comunale potrà senz'altro assolvere al servizio in modo complessivo ed esaustivo.

Il Comune potrà, di propria iniziativa, concorrere alla copertura delle spese per i servizi affidati, secondo le modalità che riterrà più opportune, ovvero provvedere a richiedere interventi specifici, con oneri a proprio carico.

### ***CONCLUSIONI***

Dalle riflessioni esposte emerge, con chiarezza, la opportunità di mantenere in una struttura direttamente controllata dal comune (FERMO ASITE Surl) la gestione dei servizi di tutela e manutenzione del verde pubblico, fino alla scadenza del contratto di servizio, secondo il modello dell'in-house, stabilita nel 1/03/2020.