



## **COMUNE DI PRESEZZO**

Provincia di Bergamo

### **SETTORE GESTIONE DEL TERRITORIO E SUE RISORSE**

-0-0-0-0-

### **APPALTO DI SERVIZIO PER LA MANUTENZIONE DEGLI IMMOBILI COMUNALI E PER LA GESTIONE DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO E VERIFICA DEGLI IMPIANTI**

#### **Relazione ex art.34 comma 20 D.L. 179/2012 convertito in legge 221/2012**

In previsione di un prossimo ridimensionamento del personale operante nei servizi manutentivi e gestionali del cimitero e, più in generale del patrimonio immobiliare comunale, l'Amministrazione comunale intende valutare l'opportunità di affidare tali servizi ad un soggetto esterno con lo scopo di garantire la continuità, l'efficienza e la sicurezza dei beni in uso ai cittadini; la manutenzione, il controllo e le verifiche delle attrezzature e impianti degli enti o soggetti qualificati, nonché le incombenze e gli adempimenti amministrativi attualmente in capo agli uffici comunali.

L'art. 34, commi 20 ss., del d.l. n. 179/2012, convertito nella L. n. 221/2012, ha prescritto che 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.

#### **OGGETTO DEL SERVIZIO:**

I servizi che si intendono assoggettare a gestione unitaria sono i seguenti:

##### **1. Gestione del cimitero comunale;**

Comprende le seguenti attività:

- Verifica e manutenzione del corretto funzionamento dell'autismo di apertura e chiusura dei cancelli;

- Custodia e vigilanza del complesso cimiteriale;
- Pulizia dei viali e dei servizi igienici;
- Manutenzione del verde;
- Manutenzione ordinaria di immobili e mobili;
- Verifica della documentazione amministrativa che accompagna il feretro;
- Ritiro dei documenti amministrativi e custodia presso il cimitero;
- Tenuta del Registro cimiteriale previsto dall'art. 52 del D.P.R. n. 285/1990, in collaborazione con l'ufficio comunale preposto;
- Interventi di tumulazione e inumazione ordinarie (n. 35 + 5 all'anno).

## **2. Manutenzione ordinaria e straordinaria di immobili comunali;**

Comprende tutte le attività da imprenditore edile di manutenzione e ristrutturazione descritte nel *"Bollettino dei prezzi informativi delle opere edili"* edito dalla Camera di Commercio di Bergamo, di seguito riassunte per capitolo:

- Cap. A2 – Opere da imprenditore edile – Manutenzioni e ristrutturazioni;
- Cap. B – Opere da cementista e stuccatore;
- Cap. C – Opere di impermeabilizzazione;
- Cap. D – Opere da lattoniere;
- Cap. E – Opere in pietra naturale;
- Cap. F – Opere di pavimentazione e rivestimento;
- Cap. K – Opere da serramentista;
- Cap. M – Opere da fabbro;
- Cap. N – Opere da vetraio;
- Cap. P – Opere da tinteggiatore;
- Cap. R – Impianto di riscaldamento e climatizzazione;
- Cap. S – Impianti idrico sanitati;
- Cap. T – Impianti elettrici;
- Cap. W2 – Manutenzione e riqualificazioni di strade e piazzali.

## **3. Gestione dei contratti relativi alla manutenzione, controllo e verifiche di macchine e impianti;**

Comprende i servizi attinenti agli impianti che richiedono il controllo della regolare efficienza, la verifica periodica dell'idoneità e la certificazione di controllo. In particolare riguardano:

- Impianto ascensore installato presso la scuola primaria (elementare);
- Impianto ascensore installato presso il Riccio/biblioteca;
- Impianto servoscala installato presso la scuola secondaria di primo grado (media);
- Impianto ascensore installato presso il Municipio;
- Impianto ascensore installato presso il Palazzo Furietti Carrara;
- Porta automatica installata presso il Municipio;
- Estintori e manichette antincendio di tutti gli edifici comunali;
- Impianti di messa a terra dei luoghi di lavoro.

Nel prospetto All. A) che segue, sono indicati costi attualmente sostenuti dal Comune per la gestione dei servizi sopra citati, suddivisi per capitoli.

## **ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO:**

E' opinione dell'Amministrazione comunale che la gestione unitaria dei servizi sopra descritti possa raggiungere obiettivi di qualità più alti e produrre risparmi economici a vantaggio della collettività, tutto ciò anche in relazione alla possibile riduzione di personale operativo che si concretizzerà a partire dal prossimo anno e che il Comune si troverà ad affrontare.

## CONTESTO NORMATIVO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI:

La materia di servizi pubblici locali è stata per anni disciplinata dall'articolo 113 del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali).

Tale disposizione è stata superata in seguito all'approvazione dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008, che ha inteso delineare una nuova disciplina organica del settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (disponendo al contempo l'abrogazione dell'art. 113 del T.U.E.L. nelle «parti incompatibili»).

Il 20 luglio 2011, a seguito dell'esito del referendum di giugno 2011, è stato pubblicato sulla G.U. n. 167, il d.p.r. 113/2011, che ha di fatto sancito l'avvenuta abrogazione dell'articolo 23-bis del d.l. 112/2008. Il legislatore è quindi intervenuto con l'emanazione del DL 138/2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 188 del 13 agosto 2011.

Anche la disciplina contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, è stata dichiarata incostituzionale, e quindi abrogata, dalla sentenza della Corte Costituzionale, n. 199 in data 20 luglio 2012. In particolare, la Consulta ha statuito che il citato art. 4 dettava una disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica non solo contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, operando una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in riprodotiva di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo.

Come già chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26.1.2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo ma, escludendosi la reviviscenza delle norme precedenti (art. 113 e ss. d.lgs. n. 267/2000), ne deriva l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.

Come noto, la disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della Commissione. Lo stesso Governo, nell'approvare il programma in data 24.8.2012, riguardo ai servizi pubblici locali precisa l'intenzione di ridefinire nel breve un "*quadro normativo coerente ed integralmente attuativo del diritto comunitario*", ragion per cui la nuova normativa non potrà discostarsi dal quadro comunitario descritto nel seguito.

Una prima attuazione di tale ipotesi è costituita dai d.l. n. 174 e 179/2012., convertito in legge n. 211 del 17/12/2012. In particolare, tale ultima disposizione (che richiede fra l'altro la relazione contenuta nel presente documento), pur prevedendo adempimenti ispirati alla trasparenza ed all'imparzialità delle scelte amministrative, consente alle amministrazioni, nel rispetto della loro autonomia costituzionalmente garantita, di optare, motivatamente, per uno qualsiasi dei modelli di gestione dei Servizi di Interesse Economico Generale di derivazione comunitaria.

In tale contesto giuridico, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente:

- a) con gara per l'individuazione del concessionario;
- b) con gara c.d. "a doppio oggetto", nella quale individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una società mista (c.d. P.P.P.I., ossia partenariato pubblico privato istituzionalizzato);
- c) mediante autoproduzione, ossia mediante affidamento ad un soggetto c.d. "*in house*".

Il già citato decreto Legge 18.10.2012, n. 179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", come convertito in legge in data 13.12.2012 all'art. 34, comma 20 (come risultante nel testo normativo in sede di conversione in legge - ex comma 13) 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.**

## **ORGANIZZAZIONE E FORMA DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO**

Il Comune di Presezzo, sulla base di un giudizio di opportunità e convenienza economica, che dovrà essere verificata dagli organi esecutivi competenti intende procedere all'esternalizzazione del servizio di gestione del cimitero, della manutenzione degli immobili comunali e dei servizi di controllo e verifica degli impianti nella formula dell'*in house providing*, senza ricorrere al mercato secondo le disposizioni del comma 2 dell'art. 192 del D.Lgs 50/2016, in quanto ritiene che nell'ambito della razionalizzazione degli adempimenti connessi alla gestione dei servizi manutentivi ordinari, tale criterio possa garantire maggiore convenienza economica rispetto ai costi complessivamente sostenuti dall'Amministrazione comunale per la gestione degli stessi servizi attualmente in atto.

L'*in house providing* infatti, non configura un'ipotesi eccezionale e derogatoria di gestione dei servizi pubblici rispetto all'ordinario espletamento di una procedura di evidenza pubblica, ma costituisce una delle ordinarie forme organizzative di conferimento della titolarità del servizio la cui individuazione è rimessa alle amministrazioni.

L'amministrazione comunale ritiene che il ricorso all'*in house* conduca il servizio in un ambito pubblico dove l'affidatario non è interessato a garantirsi un profitto economico e dove il Comune possa facilmente esercitare il proprio controllo.

Il soggetto deve essere dotato di un apparato di controllo "analogo" che consente agli enti soci di esercitare un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società, in linea con quanto previsto, da ultimo, dall'art. 17 della direttiva 2014/23/UE, rilevando, in particolare, da tale punto di vista, l'art. 39 dello statuto che assegna al Consiglio di sorveglianza, quale organo espressione di ogni singolo socio, "*poteri analoghi a quelli spettanti ai singoli enti locali soci nei confronti dei propri servizi*", i quali sono esercitati, tra le altre cose, svolgendo "*un'azione propulsiva e propositiva sulle linee strategiche ed operative della Società, in modo da provvedere al necessario coordinamento dell'azione societaria con gli obiettivi delle amministrazioni pubbliche affidanti*", impartendo "*direttive vincolanti in tema di linee strategiche aziendali*" nonché deliberando sulle "*autorizzazioni relative ai piani industriali e/o finanziari ed ai budget della Società predisposti dal Consiglio di Gestione, nonché sulle autorizzazioni relative alle operazioni strategiche*", nonché rilevando l'art. 4 dello statuto, per cui l'attività sociale deve essere resa "*prevalentemente*", in via diretta o tramite società partecipate, a favore degli enti pubblici soci;

## **DISPOSIZIONI NORMATIVE SULL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO**

Per quanto riguarda la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per l'affidamento diretto, si può rilevare che a partire dalla sentenza "*Teckal*", l'ordinamento comunitario ha evidenziato come non sia necessario rispettare le regole della gara in materia di appalti pubblici nell'ipotesi in cui concorrano i seguenti elementi:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sul soggetto aggiudicatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi;
- b) il soggetto aggiudicatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (Corte di giustizia, 18 novembre 1999, in C-107/98);
- c) capitale totalmente pubblico del soggetto affidatario (Corte di giustizia, 11 gennaio 2005, in C-26/03, Stadt Halle);

I giudici comunitari hanno successivamente specificato i contorni del concetto di controllo "analogo", giungendo a precisare che, ai fini della legittimità di un affidamento diretto, l'organo di amministrazione del soggetto affidatario non deve avere rilevanti poteri, che devono essere invece direttamente attribuiti all'amministrazione affidante (Corte di giustizia, 13 ottobre 2005, in C-

458/03, Parking Brixen) e, ancora, che il controllo esercitato da quest'ultima sul soggetto affidatario deve prevedere strumenti di tipo pubblicistico maggiormente penetranti rispetto ai poteri già riconosciuti dal diritto societario, così da garantire il potere in capo alla amministrazione affidante la possibilità di influire sulle decisioni assunte dal soggetto affidatario (Corte di giustizia, 11 maggio 2006, in C-340/04, Carbotermo) ovvero, in altri termini, di esercitare penetranti poteri di controllo e di ingerenza gestionale, a fronte di una corrispondente limitazione delle prerogative normalmente attribuite agli organi societari (Corte di giustizia, 10 settembre 2009, in C-573/07, Sea).

Più recentemente ancora, si è ulteriormente precisato che nel caso di società a capitale interamente pubblico partecipate da una pluralità di enti locali, il controllo da parte di queste ultime sulla società deve essere esercitato “congiuntamente”, deliberando anche a maggioranza (Corte di giustizia, sez. III, 13 novembre 2008, in C-324/07) e che quando più soggetti di natura pubblica istituiscono in comune una società incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti, oppure quando un soggetto di natura pubblica aderisce ad una compagine siffatta, “la condizione relativa all'esercizio congiunto di un controllo “analogo” è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta” (Corte di giustizia, 29 novembre 2012, in C-182/11 e 183/11, Econord).

Infine, l'istituto dell'affidamento “in house” è stato formalmente recepito dall'art. 17 della direttiva 2014/23/UE e, conseguentemente, dall'art. 5 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (nuovo Codice degli appalti pubblici) per quanto riguarda le concessioni, prevedendo la possibilità di affidamento diretto al ricorrere delle seguenti condizioni: a) l'amministrazione affidante (anche congiuntamente con altre amministrazioni) esercita sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi, da intendersi come un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata; b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa attribuiti dall'amministrazione affidante (anche congiuntamente con altre amministrazioni); c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione di capitali privati diretti (ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata).

## **ELEMENTI ESSENZIALI DEL SERVIZIO**

Gli obblighi di servizio pubblico definiscono gli impegni specifici imposti dal Comune al gestore per garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, che costituiscono la *mission* del servizio stesso, per il soddisfacimento dei bisogni collettivi di cui alle premesse.

Nel caso specifico il gestore sarà tenuto a:

1. Gestire i servizi di manutenzione e le attività da necroforo nel cimitero comunale;
2. Effettuare la manutenzione ordinaria e straordinaria di immobili comunali;
3. Assumersi gli obblighi e le incombenze per la gestione delle attività manutentive, di controllo e verifica delle idoneità degli impianti di sollevamento e antincendio;
4. Pagare i canoni di gestione dei servizi del precedente punto 3.

## **CONCLUSIONI**

La presente relazione, redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20 del d.l.179/2012, convertito in legge 229/2012 è idonea a garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento ed al fine di avviare la procedura per l'affidamento dovrà essere pubblicata sul sito internet comunale

Presezzo, 15 marzo 2019

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

F.to Arch. Costantino Bonomi

| PROSPETTO COSTI DI MANUTENZIONE E GESTIONE IMMOBILI COMUNALI |          |           |              |             |             |        |                 |                    |
|--|----------|-----------|--------------|-------------|-------------|--------|-----------------|--------------------|
| GESTIONE CIMITERO  |          |           |              |             |             |        |                 |                    |
| INTERVENTI   | Prodotti |           |              |             |             |        | Prezzo unitario | Importo            |
|  | ore      | N. operai | Parti simili | freq./sett. | settim/anno | totale | €/h             | €                  |
| TAGLIO ERBA  | 2,00     |           |              |             | 52,00       | 104,00 | € 15,00         | € 1 560,00         |
| DISERBO  | 5,00     |           |              |             | 4,00        | 20,00  | € 15,00         | € 300,00           |
| TAGLIO SIEPI E POTATURA PIANTE                               | 8,00     |           |              |             | 2,00        | 16,00  | € 15,00         | € 240,00           |
| SVUOTAMENTO CESTINI  | 4,00     |           |              |             | 26,00       | 104,00 | € 15,00         | € 1 560,00         |
| PULIZIA BAGNI  | 2,00     | 2         |              | 1,00        | 52,00       | 208,00 | € 15,00         | € 3 120,00         |
| PULIZIA GENERALE   | 2,00     | 1         |              | 1,00        | 52,00       | 104,00 | € 15,00         | € 1 560,00         |
| CAMBIO LAMPADINE   | 1,00     | 1         |              | 1,00        | 52,00       | 52,00  | € 15,00         | € 780,00           |
| ACCOMPAGNAMENTO FUNERALE                                     | 2,00     | 2         | 40,00        |             |             | 160,00 | € 15,00         | € 2 400,00         |
| PRATICHE AMMINISTRATIVE                                      | 2,00     |           | 40,00        |             |             | 80,00  | € 18,00         | € 1 440,00         |
| TUMULAZIONI  | 2,00     | 2         | 35,00        |             |             | 140,00 | € 15,00         | € 2 100,00         |
| INUMAZIONI (fossa)   |          |           | 5,00         |             |             | 5,00   | € 405,00        | € 2 025,00         |
| INUMAZIONI (assistenza)                                      | 5,00     | 2         | 5,00         |             |             | 50,00  | € 15,00         | € 750,00           |
| MATERIALE DI CONSUMO   |          |           | 40,00        |             |             | 40,00  | € 50,00         | € 2 000,00         |
| MANUTENZIONE MONTAFERETRI                                    |          |           |              |             |             | 1,00   | € 350,00        | € 350,00           |
| <b>SOMMANO</b>   |          |           |              |             |             |        | a)              | <b>€ 20 185,00</b> |

| MANUTENZIONE IMMOBILI             |                    |  |  |  |  |  |                       |
|-----------------------------------|--------------------|--|--|--|--|--|-----------------------|
| ATTIVITA'                         | Riferimento prezzi |  |  |  |  |  | Somma impegnata       |
|                                   |                    |  |  |  |  |  | €                     |
| OPERE DA IMPRENDITORE EDILE       |                    |  |  |  |  |  | € 29 000,00           |
| OPERE DA CEMENTISTA STUCCATORE    |                    |  |  |  |  |  |                       |
| OPERE DI IMPERMEABILIZZAZIONE     |                    |  |  |  |  |  |                       |
| OPERE DA LATTONIERE               |                    |  |  |  |  |  |                       |
| OPERE IN PIETRA NATURALE          |                    |  |  |  |  |  |                       |
| OPERE DI PAVIM. E RIVESTIMENTO    |                    |  |  |  |  |  |                       |
| OPERE DA SERRAMENTISTA            |                    |  |  |  |  |  |                       |
| OPERE DA FABBRO                   |                    |  |  |  |  |  | € 3 000,00            |
| OPERE DA VETRAIO                  |                    |  |  |  |  |  |                       |
| OPERE DA TINTEGGIATORE            |                    |  |  |  |  |  |                       |
| MANUTENZIONE DI STRADE E PIAZZALI |                    |  |  |  |  |  |                       |
| IMPIANTI DI RISCALDAMENTO E CLIMA |                    |  |  |  |  |  | € 8 000,00            |
| IMPIANTI IDRICO SANITARI          |                    |  |  |  |  |  |                       |
| IMPIANTI ELETTRICI                |                    |  |  |  |  |  | € 8 000,00            |
| SEGNALETICA STRADALE              |                    |  |  |  |  |  | € 2 000,00            |
| <b>SOMMANO</b>                    |                    |  |  |  |  |  | b) <b>€ 50 000,00</b> |

**MANUTENZIONE, CONTROLLO E VERIFICHE IMPIANTI**

| ATTIVITA'                             | Canoni manutenzione    |                       |         |            | Gestione GSM | Importo annuale   |
|---------------------------------------|------------------------|-----------------------|---------|------------|--------------|-------------------|
|                                       | ditta                  | €/mese                | n. mesi | Imp./anno  | €/anno       | €                 |
| ASCENSORE SCUOLA PRIMARIA             | Ceam ascensori         | € 52,78               | 12      | € 633,36   | € -          | € 633,36          |
| ASCENSORE RICCIO/BIBLIOTECA           | Ceam ascensori         | € 52,78               | 12      | € 633,36   | € 123,24     | € 756,60          |
| ASCENSORE PAL. FURIETTI CARRARA       | Ceam ascensori         | € 52,78               | 12      | € 633,36   | € 143,78     | € 777,14          |
| SERVOSCALA SCUOLA SECONDARIA          | Schindler              |                       |         | € 303,00   |              | € 303,00          |
| ASCENSORE MUNICIPIO                   | Schindler              |                       |         | € 303,00   |              | € 303,00          |
| VERIFICHE IMP. ASCENSORI (4 impianti) | Certificazioni srl     | € 110,00              | 4 imp.  | € 440,00   |              | € 440,00          |
|                                       | Ceam x assistenza      | € 100,00              | 3 imp.  | € 300,00   |              | € 300,00          |
|                                       | Schindler x assistenza | compreso              |         |            |              | € -               |
| PORTA AUTOMATICA MUNICIPIO            | Elettra impianti       |                       |         | € 219,60   |              | € 219,60          |
| ESTINTORI E MANICHETTE ANTINCENDIO    | Fox antincendio        | controllo             |         | € 1 280,00 |              | € 1 280,00        |
|                                       |                        | eventuali manut. Str. |         | € 300,00   |              | € 300,00          |
| IMPIANTI DI MESSA A TERRA             | ICMQ                   | 11 impianti           |         | € 950,00   |              | € 950,00          |
| SOMMANO                               |                        |                       |         |            | c)           | <b>€ 6 262,70</b> |

**RIEPILOGO**

|                                 |     |  |  |  |  |                    |
|---------------------------------|-----|--|--|--|--|--------------------|
| SOMMANO COSTI DI GESTIONE ANNUI |     |  |  |  |  | € 76 447,70        |
| IVA sui capitoli b) + c)        | 22% |  |  |  |  | € 12 377,79        |
| TOTALE                          |     |  |  |  |  | € 88 825,49        |
| ARROTONDAMENTI                  |     |  |  |  |  | € 1 174,51         |
| <b>TOTALE COSTI DI GESTIONE</b> |     |  |  |  |  | <b>€ 90 000,00</b> |

Presezzo, 15 marzo 2019