



COMUNE DI PORTO TORRES

Provincia di Sassari

Area Lavori Pubblici, Urbanistica, Manutenzioni, Edilizia, Ambiente e Tutela del Territorio
- Servizio Ambiente -

RELAZIONE

ISTRUTTORIA SULL’AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI PULIZIA DEGLI UFFICI E STABILI COMUNALI ALLA SOCIETA’ IN HOUSE MULTISERVIZI PORTO TORRES S.R.L.
- (Verifica ai sensi dell’art. 192 d.lgs. 50/2016).



COMUNE DI PORTO TORRES

Provincia di Sassari

Area Lavori Pubblici, Urbanistica, Manutenzioni, Edilizia, Ambiente e Tutela del Territorio
- Servizio Ambiente -

La presente relazione viene redatta al fine di descrivere il servizio di Pulizia degli Uffici e degli Stabili Comunali da affidare “in house” alla Società Multiservizi S.r.l. la cui costituzione è stata approvata dal Comune di Porto Torres con delibera C.C. n. 86 del 03/12/2007.

1. RIFERIMENTI NORMATIVI

L'Istruttoria sull'affidamento del servizio in questione è stata formulata ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Tale disposizione normativa prevede che *“ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, 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”*.

L'esposizione di quanto richiesto dall'art. 192 del D.lgs.50/2016 trova le sue fondamenta su una sintetica disamina della normativa vigente in tema di società in house providing.

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di “in house providing” dettata dalle Direttive UE in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti.

L'art. 5 del suddetto decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle Direttive UE, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi;

2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;

2. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società “in house”. L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri che verranno definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti. Tuttavia, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità “in house”, avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già



COMUNE DI PORTO TORRES

Provincia di Sassari

Area Lavori Pubblici, Urbanistica, Manutenzioni, Edilizia, Ambiente e Tutela del Territorio
- Servizio Ambiente -

previsto all'art. 1 comma 553 della Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

1.delle ragioni del mancato ricorso al mercato;

2.dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

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

Tutti gli atti afferenti gli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del d.Lgs. 33/2013.

2.DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

Il servizio riguarda la Pulizia degli Uffici e degli Stabili Comunali, come identificati nell'elenco allegato e denominato "All. A" *Frequenze degli interventi di pulizia negli stabili comunali* e la fornitura di tutto il materiale di consumo necessario.

In base alla tipologia di spazi ed alla frequenza di intervento richiesta, gli stessi sono stati suddivisi in sub classificazioni, in modo da rendere più agevole la successiva quantificazione del canone.

Il Servizio in questione è rivolto a tutti gli edifici comunali aperti al pubblico, per cui il beneficiario del servizio stesso risulta essere l'intera collettività.

3. PREMESSE

Il Comune di Porto Torres attualmente gestisce il servizio di pulizia degli uffici e degli stabili comunali per il tramite della propria società Multiservizi Porto Torres S.r.l. (di seguito anche "Multiservizi" o "la Società"), di cui detiene l'intero capitale sociale, tramite affidamento "in house".

In considerazione della scadenza dell'affidamento in essere, risulta necessario procedere ad un nuovo affidamento tenendo comunque conto del vigente quadro normativo in materia di affidamenti "in house". Nel caso in specie ricorrono infatti i presupposti normativi di derivazione comunitaria per l'affidamento diretto "in house" ed in particolare si rileva che l'Ente detiene la totalità del capitale sociale, esercita il controllo analogo a quello effettuato sui propri servizi e sul bilancio della società, e quest'ultima effettua la maggior parte delle attività nei confronti dell'Ente. Ulteriore presupposto è che lo Statuto di Multiservizi Porto Torres srl prevede nell'oggetto della propria attività anche il servizio di cui trattasi.

Ciò nondimeno l'attuale quadro normativo *in primis* il rispetto dei principi generali di buon andamento, imparzialità, economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, pur in presenza dei richiamati presupposti, implica la convenienza economica per l'Ente ad affidare il servizio nella forma in "house".



COMUNE DI PORTO TORRES

Provincia di Sassari

Area Lavori Pubblici, Urbanistica, Manutenzioni, Edilizia, Ambiente e Tutela del Territorio
- Servizio Ambiente -

Al fine di verificare tale convenienza economica si è proceduto ad una comparazione dei prezzi offerti dalla società con quelli offerti da “CONSIP”, la centrale di committenza nazionale, che ha la funzione di razionalizzare gli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

A tal fine è stata verificata preliminarmente la presenza di convenzioni CONSIP attive aventi ad oggetto servizi identici a quello oggetto della presente. Da una approfondita ricerca è emerso che attualmente non esistono convenzioni che abbiano il medesimo oggetto del servizio di che trattasi. Tuttavia, ai fini della verifica della congruità dei prezzi offerti dalla Società, è stata presa come riferimento la Convenzione attiva “*Convenzione per l’affidamento dei servizi di pulizia ed altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, per gli istituti scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della Pubblica Amministrazione*”, già precedentemente utilizzata per l’affidamento dello stesso servizio.

4.SITUAZIONE IN ESSERE: CARATTERI DELLA GESTIONE USCENTE

Sino alla data del 31 gennaio 2017 il *Servizio di pulizia degli uffici e degli stabili comunali*, è stato affidato alla Società Multiservizi S.r.l., con determinazione dirigenziale n. 314 del 22/02/2016, previa valutazione della convenienza economica recepita con deliberazione di C.C. n. 5 del 29/01/2016.

5.VERIFICA SERVIZI OFFERTI CONVENZIONE CONSIP e PROCEDURA SEGUITA PER IL CONFRONTO DEI PREZZI

La “*Convenzione per l’affidamento dei servizi di pulizia ed altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, per gli istituti scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della Pubblica Amministrazione*” prevede l’affidamento dei seguenti servizi (Si riporta il testo della convenzione in estratto):

A. Servizi gestionali:

- A1 Programmazione controllo e ottimizzazione delle attività**
- A2 Costituzione e gestione dell’anagrafica tecnica**
- A3 Gestione del Call Center**

B. Servizi Operativi:

- B.1 Pulizia;**
- B.2 Ausiliariato;**
- B.3 Ripristino funzionalità dell’immobile;**
- B.4 Giardinaggio;**
- B.5 Disinfestazione**

Al fine della verifica di congruità dei prezzi è stato effettuato un confronto con i prezzi della convenzione Consip di riferimento relativi alle sole attività comparabili con quelle svolte dalla Società e da svolgere relativamente al nuovo servizio, specificatamente in relazione al servizio operativo di pulizia.



COMUNE DI PORTO TORRES

Provincia di Sassari

Area Lavori Pubblici, Urbanistica, Manutenzioni, Edilizia, Ambiente e Tutela del Territorio
- Servizio Ambiente -

Il servizio di pulizia presente in Consip comprende attività ordinarie, compensate attraverso la corresponsione di un canone, relative alla pulizia di aree omogenee, tra le quali sono state individuate le aree: “Area omogenea Tipo 2 – uffici”; “Area omogenea tipo 3 – Corridoi, scale e altri” e “Area omogenea tipo 4 – Bagni e accessori” con relative frequenze.

Si allega estratto della convenzione recante le varie attività di pulizia e i prezzi del servizio (All. D).

5. PROGETTO DEL SERVIZIO E CRITERI ADOTTATI PER LA DETERMINAZIONE DEL CANONE

Gli uffici hanno redatto il progetto del servizio composto dai seguenti elaborati:

- All. 1 – Capitolato
- All. 2 – Elenco Edifici “allegato A”
- All. 3 – Schema di Contratto
- All. 4 – Calcolo Canone

Per la determinazione del canone è stato fatto specifico riferimento ai parametri previsti dalla suddetta convenzione CONSIP, in modo da verificare la convenienza economica dell'affidamento “in house”. E' stata adottata, come unità di misura, il prezzo unitario a metro quadrato/mese previsto dalla convenzione CONSIP per ciascuna sub categoria di destinazione degli ambienti oggetto del Servizio.

Il canone per le attività ordinarie è stato calcolato secondo la formula utilizzata nella convenzione CONSIP, attiva, in base alle superfici delle aree da trattare e dalle frequenze determinate dal servizio ambiente, per cui il canone annuale del servizio, così ottenuto, è risultato pari ad € 315.549,09 (iva inclusa).

6. ANALISI TECNICO-ECONOMICA DI MULTISERVIZI S.R.L.

Tale progetto è stato trasmesso alla Multiservizi S.r.l. per l'analisi e la valutazione tecnico-economica dell'affidamento “in house” e per lo studio di fattibilità economica.

La Società ha ritrasmesso il progetto a seguito di una propria analisi tecnico-economica offrendo lo svolgimento del “**Servizio di pulizia degli uffici e degli stabili comunali**” per l'importo complessivo di € 238.007,17 (iva inclusa) annuo;

Da quanto suddetto si evince la fattibilità dell'affidamento in house in quanto, dall'analisi effettuata, la Società ha rivelato di essere in grado di svolgere il suddetto servizio per un importo inferiore a quello della convenzione CONSIP.

7. SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO IN HOUSE A MULTISERVIZI S.R.L.

I diversi interventi normativi adottati negli ultimi mesi in materia di affidamento di Servizi hanno confermato la necessità del rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa comunitaria ai fini dell'affidamento *in house*, ovvero:

- proprietà 100% pubblica: il capitale sociale deve essere completamente in mano pubblica;
- prevalenza dell'attività svolta verso i soci: gli Enti Locali soci debbono essere i primari destinatari dell'attività svolta dalla società;



COMUNE DI PORTO TORRES

Provincia di Sassari

Area Lavori Pubblici, Urbanistica, Manutenzioni, Edilizia, Ambiente e Tutela del Territorio
- Servizio Ambiente -

- controllo analogo: un controllo esercitato dal Comune socio sulla società paragonabile a quello che lo stesso esercita sui propri servizi. La società deve infatti poter essere considerata una *longa manus* dell'Ente socio.

Multiservizi s.r.l. appare essere in possesso di tutti i requisiti comunitari per la gestione in house, sopra richiamati.

In primo luogo la Società è integralmente partecipata da un Ente pubblico, il Comune di Porto Torres, e dunque soddisfa il primo requisito.

Per ciò che attiene al secondo requisito, attualmente la Società realizza la totalità della propria attività con il Comune di Porto Torres.

Per quanto poi riguarda il terzo requisito, relativo al controllo analogo, questo è soddisfatto solo ove l'Amministrazione Comunale possa vantare sulla Società un controllo pari a quello esercitato sui propri servizi.

In proposito, va sottolineato che il controllo analogo è esercitato dal Comune di Porto Torres nei confronti della Società, mediante l'apposito Regolamento relativo al controllo analogo approvato dall'Amministrazione.

8. OBBLIGHI GENERALI DI SERVIZIO.

In linea generale va richiamato che la gestione dei SPL deve essere svolta nel rispetto degli obblighi generali di servizio come di seguito elencati:

UGUAGLIANZA

Deve essere garantito il medesimo servizio a tutti gli utenti indipendentemente da sesso, razza, etnia, lingua, religione, cultura, opinioni politiche, condizioni psico-fisiche e socio-economiche. Va garantita la parità di trattamento sia fra le diverse aree geografiche di utenza, sia alle diverse categorie e fasce di utenti. Vanno adottate tutte le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione del servizio alle esigenze degli utenti portatori di handicap.

IMPARZIALITÀ

Il servizio va prestato con obiettività, equità, giustizia e cortesia nei confronti di tutti coloro che ne usufruiscono; va assicurata la costante e completa conformità alle leggi e ai regolamenti in ogni fase di erogazione del servizio.

CONTINUITÀ

Va assicurato un servizio continuativo, regolare e senza interruzioni e, qualora queste dovessero verificarsi, vanno limitati al minimo i tempi di disservizio.

CHIAREZZA E TRASPARENZA

All'utente va garantita un'informazione chiara, completa e tempestiva riguardo alle procedure, ai tempi e ai criteri di erogazione del servizio ed in merito ai propri diritti.

EFFICIENZA ED EFFICACIA

Il servizio deve essere reso in modo da garantire la sua efficienza ed efficacia. Gli uffici adottano tutte le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi.

TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

I gestori si impegnano a garantire che il trattamento dei dati personali avvenga nel rispetto delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 196/2003 s.m.i.



COMUNE DI PORTO TORRES

Provincia di Sassari

Area Lavori Pubblici, Urbanistica, Manutenzioni, Edilizia, Ambiente e Tutela del Territorio
- Servizio Ambiente -

9. CONCLUSIONI E RAGIONI DELL’AFFIDAMENTO A MULTISERVIZI S.R.L.

In considerazione di tutto quanto sopra esposto, richiamato ed allegato, l’Amministrazione Comunale di Porto Torres ritiene che sussistano ampiamente le ragioni richieste dalla normativa vigente per continuare le gestioni dei SPL secondo il modello “*in house providing*”, confermando la scelta già effettuata in capo a Multiservizi S.r.l., in quanto:

a) nella specie sussistono i requisiti comunitari per l’affidamento “*in house*”;

b) il modello *in house providing* consente all’Amministrazione di effettuare sui servizi un maggior controllo, più incisivo e penetrante data la posizione di socio unico.

Inoltre la Società :

1) e’ in grado di fornire servizi nel rispetto dei principi di economicita’, efficienza ed efficacia, a prezzi concorrenziali o comunque competitivi;

2) ha una gestione in equilibrio;

3) presenta una situazione economica e patrimoniale solida che consente l’autosufficienza gestionale;

4) possiede una dotazione organica adeguata alle gestioni in affidamento;

5) e’ in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali di servizio.

Infine è stato accertato che:

- l’affidamento in questione risulta maggiormente vantaggioso, dal punto di vista economico, rispetto ai parametri CONSIP adottati per la “**Convenzione per l’affidamento dei servizi di pulizia ed altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, per gli istituti scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della Pubblica amministrazione**”.

- la società Multiservizi S.r.l. non si trova in nessuna delle condizioni stabilite dalla Corte dei Conti con parere 1° febbraio 2013 n°10 quali cause ostative al mantenimento, da parte del Comune di Porto Torres, di partecipazioni societarie.

In relazione a quanto suddetto, si esprime una valutazione complessivamente positiva in ordine al modello gestionale descritto, che porta a considerare vantaggioso e conveniente, per l’Amministrazione Comunale, l’affidamento diretto “*in house*” a MULTISERVIZI S.r.l. dei servizi descritti nell’ambito del contratto di servizio.

Pertanto si procede con i nuovi affidamenti relativi al servizio succitato mediante affidamento diretto “*in house*” a Multiservizi S.r.l. Porto Torres secondo le modalità tecnico-economiche nello specifico descritte nel contratto di servizio allegato alla presente relazione a farne parte integrante e sostanziale.

Porto Torres li 31/01/2017

Il Dirigente del Servizio
(Dott. Ing. Claudio Vinci)

Il Responsabile del servizio
Anna Bini

