

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)**

## **PREMESSA**

Il presente documento costituisce la Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento alla Società a partecipazione pubblica in house providing D'Alarcon Forever S.r.l.

La relazione è redatta ai sensi art. 34, comma 20 e 21, del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 che dispone:

*“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 da' 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.*

*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”.*

### **1) Oggetto dell'affidamento**

La costituenda società pubblica ha come oggetto sociale le seguenti finalità istituzionali del Comune:

- produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o allo svolgimento delle proprie funzioni;

Costituiranno oggetto dell'attività societaria, in particolare, le attività ed i servizi di seguito elencati:

- manutenzione del patrimonio comunale (viabilità, infrastrutture e pulizia di fossi e corsi d'acqua NON di competenza di altri Enti);
- gestione di servizi di igiene del territorio diversi ed ulteriori rispetto a quelli gestiti in economia dall'Ente;
- manutenzione strade e segnaletica;
- gestione del verde pubblico;
- promozione turistica e del territorio compresa l'organizzazione e gestione di eventi; servizio navetta;
- gestione dei servizi di pulizia all'interno dell'edificio comunale e degli immobili di proprietà o nella disponibilità dell'Ente quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, Sede comunale, Teatrino, Biblioteca, ...;

- gestione dei servizi di pulizia e custodia del Cimitero comunale e degli impianti sportivi;
- gestione dei servizi di balneazione degli animali domestici;
- gestione dei servizi pubblicitari e di affissione sul territorio Comunale;
- gestione del trasporto scolastico e della mensa scolastica destinata agli alunni delle Scuole Elementari e Medie;
- gestione di parcheggi pubblici, nonché attività connesse, accessorie o comunque collegate, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, attività di controllo della sosta attraverso proprio personale autorizzato (ausiliari della sosta);
- gestione dei servizi di pulizia e custodia dei bagni pubblici;
- gestione dei servizi portuali relativi alla nautica da diporto quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gestione di ormeggi, campi boa, servizi di scalo ed assistenza tecnica delle imbarcazioni, servizio di pulizia degli arenili e degli specchi acquei con mezzi meccanici e non; servizi di gestione e manutenzione delle banchine; gestione di arenili di cui il Comune detenga la concessione per fini di interesse sociale;
- gestione di attività complementari e sussidiarie alle precedenti.

\*\*\* \*\*

## **2) Ente affidante**

L'ente affidante è il Comune di Porto Azzurro (LI).

## **3) Tipo, modalità e durata dell'affidamento**

L'affidamento dei servizi indicati al punto 1) avverrà mediante contratto di servizio.

La modalità di affidamento de quo è individuata nell'affidamento diretto a società *in house providing* ex art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016 e art. 16 del D. Lgs. n. 175/2016.

La durata dell'affidamento è pari a 30 anni, termine di durata della Società (salvo proroghe della durata della stessa) e, pertanto, fino al 31/12/2050. In sede di prima attuazione, l'affidamento ha la durata di 5 anni decorrenti dalla data di sottoscrizione.

La presente relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20) il cui ambito territoriale consiste nel territorio di competenza del Comune di Porto Azzurro.

---

### **SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE**

Nominativo	Riccardo RAVAIOLI
Ente di riferimento	Comune di Porto Azzurro
Area/servizio	LL.PP./Gestione del Territorio/Demanio
Telefono	0565-921626
Email	Riccardo.ravaioli@comune.portoazzurro.li.it
Data di redazione	__/__/__

*Inserire nominativo e dati del dirigente o funzionario che ha la responsabilità delle informazioni contenute nella relazione.*

## **SEZIONE A**

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

Contesto normativo in cui si inquadra il servizio pubblico oggetto dell'affidamento è costituito:

#### **A.1) Normativa Europea**

A) Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e, in particolare:

l'art.14 che stabilisce che i servizi di interesse economico *“funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti”*;

l'art. 106, secondo cui *“le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (...) sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”*.

B) Direttive Europee n. 24 – 25 / 2014 e, in particolare:

il considerando n. 5 della direttiva 24/2014, ove è affermato che *“nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva”*;

l'art. 12 della direttiva 24/2014 regola i casi in cui un soggetto di diritto pubblico o di diritto privato non sia sottoponibile alla disciplina degli affidamenti ad evidenza pubblica e dispone che:

*“Un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;*
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, 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.*

*Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice.*

2. Il paragrafo 1 si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice aggiudica un appalto alla propria amministrazione aggiudicatrice controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, 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.

3. Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, 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.

Ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;

ii) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

4. Un contratto concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune;

b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;

c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 % delle attività interessate dalla cooperazione.

5. Per determinare la percentuale delle attività di cui al paragrafo 1, primo comma, lettera b), al paragrafo 3, primo comma, lettera b), e al paragrafo 4, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quali i costi sostenuti

*dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice in questione nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto.*

*Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice in questione, 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 precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile.*

*Tale disposizione indica le circostanze in presenza delle quali non trovano applicazione le regole concorrenziali in caso di appalto tra enti nell'ambito del settore pubblico, indicando la necessaria presenza dei requisiti del controllo analogo e produzione prevalente, aggiungendo un terzo requisito, la composizione della compagine sociale.*

*I tre requisiti enunciati sono da considerarsi complementari tra loro e quindi indispensabili al fine di consentire l'esclusione di tali soggetti dalla disciplina della direttiva stessa: l'art.12 è infatti posto nella sezione terza della direttiva, intitolata: " Esclusioni "".*

## **A.2) Normativa Nazionale**

A) Testo Unico delle società a partecipazione pubblica D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (come modificato dal D. Lgs. 16 giugno 2017, n. 100) (artt. da 1 a 24).

In particolare, l'art. 4 del suddetto Testo Unico che prevede, con riferimento alle attività perseguibili attraverso la partecipazione in società partecipate pubbliche che:

*"Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.*

*Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sottoindicate:*

*a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;*

*b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;*

*c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;*

*d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;*

*e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016”.*

L'art. 16 del Testo Unico disciplina le caratteristiche della società *in house providing* disponendo che:

*“Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata. (...)*

*Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.*

*La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società”.*

B) Codice dei contratti pubblici D. Lgs. del 18 aprile 2016, n. 50 (e ss. modifiche), artt. 5 e 192).

L'art. 5 elenca i *“principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico”*, richiamando pedissequamente l'art. 12 della Direttiva Europea n. 24/2014 (v. *supra*).

L'art. 192 del suddetto Codice, relativo al *“regime speciale degli affidamenti in house”*, prevede inoltre, per quanto qui di interesse 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, avuto 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”*.

C) Testo Unico degli Enti Locali D. Lgs del 18 agosto 2000, n. 267.

L'articolo 13, individuando le funzioni spettanti al Comune, statuisce che *“spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”*.

## **SEZIONE B**

### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

#### **B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

Il servizio oggetto di affidamento consiste in attività di:

- produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o allo svolgimento delle proprie funzioni;

Costituiranno oggetto dell'attività societaria, in particolare, le attività ed i servizi di seguito elencati:

- manutenzione del patrimonio comunale (viabilità, infrastrutture e pulizia di fossi e corsi d'acqua NON di competenza di altri Enti);
- gestione di servizi di igiene del territorio diversi ed ulteriori rispetto a quelli gestiti in economia dall' Ente;
- manutenzione strade e segnaletica;
- gestione del verde pubblico;
- promozione turistica e del territorio compresa l'organizzazione e gestione di eventi; servizio navetta;
- gestione dei servizi di pulizia all'interno dell'edificio comunale e degli immobili di proprietà o nella disponibilità dell'Ente quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, Sede comunale, Teatrino, Biblioteca, ...;
- gestione dei servizi di pulizia e custodia del Cimitero comunale e degli impianti sportivi;
- gestione dei servizi di balneazione degli animali domestici;
- gestione dei servizi pubblicitari e di affissione sul territorio Comunale;
- gestione del trasporto scolastico e della mensa scolastica destinata agli alunni delle Scuole Elementari e Medie;
- gestione di parcheggi pubblici, nonché attività connesse, accessorie o comunque collegate, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, attività di controllo della sosta attraverso proprio personale autorizzato (ausiliari della sosta);
- gestione dei servizi di pulizia e custodia dei bagni pubblici;
- gestione dei servizi portuali relativi alla nautica da diporto quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gestione di ormeggi, campi boa, servizi di scalo ed assistenza tecnica delle imbarcazioni, servizio di pulizia degli arenili e degli specchi acquei con mezzi meccanici e non; servizi di gestione e manutenzione delle banchine; gestione di arenili di cui il Comune detenga la concessione per fini di interesse sociale;

- gestione di attività complementari e sussidiarie alle precedenti.

## **B.2) OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Le attività oggetto di affidamento sono servizi di interesse generale, in quanto *“forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico”* (cfr. Commissione Europea).

I servizi risultano altresì inquadrabili entro la definizione fornita dal combinato disposto dell'art. 2, comma 1, lett. h) e j), del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D. Lgs. n. 175/2016) che definisce: *“«servizi di interesse generale»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale; i) «servizi di interesse economico generale»: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato”*.

## **SEZIONE C**

### **MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

La modalità di affidamento prescelto è l'affidamento diretto *in house providing* ex art. 5 D. lgs. n. 50/2016.

Il Comune ritiene opportuno costituire la Società in oggetto nella forma di Società *in house providing*, provvedendo nello Statuto societario, a disciplinare nel dettaglio l'attuazione dei tre requisiti tipici dell'*in house providing* per come disciplinati dall'art. 5, D. Lgs 50/2016 e dall'art. 16, D. Lgs 175/2016:

- controllo analogo, ovvero la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata;
- attività prevalente, ovvero la situazione in cui oltre l'ottanta per cento del fatturato della Società sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite potrà inoltre essere consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società;
- capitale interamente pubblico, ovvero la situazione in cui la totalità del capitale sociale è detenuto da enti pubblici con divieto di partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla Società controllata.

I tre requisiti elencati sono stati puntualmente attuati e disciplinati dallo Statuto della Società.

La scelta del modello *in house providing* risulta una logica conseguenza delle specifiche necessità dell'Ente in quanto, figurando tra le attività oggetto di affidamento anche attività di particolare rilievo per l'incolumità ed il benessere degli amministrati, il Comune deve poter in ogni momento indirizzare tempestivamente l'attività della sua controllata.

Un simile obiettivo è raggiungibile unicamente mediante la struttura del controllo analogo in quanto il modello societario ordinario infatti risulterebbe inadatto a consentire al Comune di esercitare con la necessaria rapidità ed efficacia le direttive necessarie, che risulterebbero infatti di competenza dell'Organo Amministrativo della Società; Dal punto di vista gestionale infatti, l'affidamento dei servizi pubblici alla costituenda Società pubblica *in house* permetterebbe all'Ente di esercitare un controllo analogo particolarmente penetrante volto a definire anche una politica tariffaria idonea a garantire la massima accessibilità ai servizi oltre che a consentire il raggiungimento di standard qualitativi di vita il più possibile elevati per i cittadini e per gli altri utenti.

Il potere di indirizzo e controllo dell'Ente consiste anche nella predisposizione di Piani di investimento finalizzati al miglioramento del rapporto con la clientela/utenza ed un maggiore raccordo tra servizi complementari.

## **SEZIONE D**

### **MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

La scelta di perseguire le finalità sopra indicate mediante una società a partecipazione pubblica è motivata da numerose ragioni.

Le attività del Comune di Porto Azzurro sono caratterizzate da una forte stagionalità.

Il territorio comunale infatti, essendo situato sulle coste dell'Isola d'Elba e rappresentando una meta turistica molto ambita, è soggetto a importanti e consistenti afflussi turistici durante i mesi primaverili ed estivi. Si consideri infatti che in tale periodo (approssimativamente da aprile a settembre) la popolazione del Comune di Porto Azzurro, in conseguenza degli afflussi turistici tende a raddoppiare e in alcuni casi a triplicare, passando dai circa 3800 residenti invernali ad oltre ventimila dimoranti a vario titolo.

Conseguentemente, le attività che il Comune deve compiere durante l'anno variano sensibilmente in conseguenza del periodo interessato. Simili fluttuazioni necessitano tuttavia di una struttura snella e specializzata per poter essere gestite correttamente, caratteristiche che tuttavia, come noto, non si rinvergono nell'organizzazione comunale, caratterizzata da una tendenziale rigidità della struttura amministrativa.

A ciò aggiungasi che il Comune, sottoposto da anni ad una rigorosa politica di risparmio di spesa non possiede il personale sufficiente a far fronte alle pluralità di attività e servizi da erogarsi nei diversi periodi dell'anno.

Una simile carenza di personale non è peraltro compensabile mediante nuove assunzioni sia in virtù degli stringenti vincoli alle assunzioni pubbliche negli Enti pubblici, sia soprattutto in quanto una maggiore necessità di personale si manifesta soprattutto nel periodo estivo e conseguentemente il personale assunto rischierebbe di risultare senz'altro eccedente nel periodo invernale, con inutile e grave spreco di risorse pubbliche.

Si consideri inoltre che il Comune, in conseguenza di una simile strutturale carenza di organico, non può disporre delle varie figure professionali necessarie per lo svolgimento di numerose attività a contenuto particolarmente tecnico quali sono quelle di cui trattasi.

A mero titolo di esempio non sarebbe proponibile per il Comune assumere un dipendente da preporre alla manutenzione del verde pubblico (attività che richiede peraltro numerose unità operative in un ristretto arco di tempo) per poi tenerlo inoperoso per mesi in attesa che si renda necessario un nuovo sfalcio.

Né parimenti sarebbe proponibile per il Comune assumere un dipendente da preporre alla manutenzione del verde, alla gestione dei servizi portuali e alla manutenzione delle strade in quanto ognuna delle tre attività richiede una preparazione specifica.

Per tali motivi, deve ritenersi tendenzialmente esclusa la possibilità di una gestione interna delle attività considerate.

Va d'altra parte rilevato che le ridotte dimensioni del Comune, la diversità tra le varie attività considerate, il grado di tecnicità di tali attività e la forte stagionalità con cui quest'ultime devono essere prestate, rendono economicamente non conveniente l'opzione dell'affidamento esterno, che inoltre dovrebbe essere frammentato in una serie di appalti e/o concessioni distinte stante la eterogeneità delle attività in oggetto; ciò implicherebbe peraltro un adeguamento assai oneroso della struttura comunale necessaria per l'affidamento di tali servizi e appalti e per il loro monitoraggio analitico.

Tutto ciò considerato, la struttura di una società di capitali a responsabilità limitata risulta più efficace, efficiente ed economica in quanto (per definizione) maggiormente dinamica potendo attuare, in maniera diretta, gli indirizzi formulati, attraverso il controllo analogo, dall'Ente nell'ambito delle attività affidate con il contratto di servizio dimensionandosi e organizzandosi in conformità alla stagionalità delle attività (fattispecie come visto non applicabile dalla struttura comunale) con un conseguente miglioramento nella tempestività di svolgimento delle attività, controllo diretto dei costi da parte dell'Ente, crescita della qualità dei servizi per l'Ente e per la collettività ed ovvia eliminazione dei profitti di impresa che sarebbero generati in caso di affidamento a terzi.

L'affidamento dei Servizi alla Società "in house providing", inoltre, garantisce all'Ente:

- lo sviluppo, la conservazione e il consolidamento del know how nella gestione dei servizi;
- l'effettuazione degli investimenti necessari (soprattutto con riferimento al comparto Approdo e Parcheggi) tesi al miglioramento dell'efficienza dei Servizi, finanziati principalmente con le tariffe stabilite per gli utenti;
- la possibilità di beneficiare dell'incremento dei flussi reddituali ottenibili a seguito degli investimenti effettuati dalla Società o comunque ritraibili dalla gestione dei beni pubblici (ad es. parcheggi e area portuale);
- il mantenimento del margine operativo della gestione dei servizi di interesse generale a rilevanza economica all'interno della società e dunque del Comune;
- il mantenimento di un rapporto diretto con gli amministrati con conseguente possibilità di garantire una risposta efficace e tempestiva ad eventuali richieste dei cittadini;
- l'unitarietà dell'interfaccia tra cittadino e gestore dei Servizi, della gestione dei Servizi e del sistema di riscossione, che portano a evidenti economie di scala.

Il controllo diretto dei costi nell'ambito del controllo analogo esercitato dall'Ente e del contratto di servizio, unito all'economicità di gestione tipica delle società di capitali, consentirà la razionalizzazione e il contenimento dei costi di gestione, con un conseguente efficientamento gestionale in grado di incidere sui costi dei beni e servizi forniti all'ente ed alla collettività.

In merito alla sostenibilità finanziaria è opportuno definire, in sede di prima applicazione, quale limite di costo dei servizi il costo attuale degli stessi servizi gestiti dall'Ente tramite appalti a terzi. Detti costi saranno suscettibili di variazioni compatibilmente con le risultanze contabili e con gli obiettivi forniti dall'Ente.

Le alternative gestionali rese disponibili dall'attuale ordinamento sono, come si è già detto, la gestione diretta e l'affidamento a terzi a mezzo gara. In merito alla gestione diretta, le criticità dovute al turismo stagionale ed alla rigidità della struttura e dei processi decisionali dell'Ente hanno negli anni evidenziato disfunzioni e diseconomie.

Tali criticità risultano non superabili né fronteggiabili alla luce della rigidità e dei limiti (di spesa e di utilizzo) nella gestione del personale degli enti locali e dei processi decisionali (vedasi punto 1).

La gestione attraverso esternalizzazione risente della differente logica con la quale le imprese si avvicinano ai servizi, guardando al profitto come obiettivo principale, e dei limiti del mercato locale che risulta essere, a ragione soprattutto dell'insularità, estremamente ristretto e poco competitivo, con livelli di costo elevati rispetto all'ordinarietà, soprattutto nei periodi di maggiore necessità per l'Ente, ovvero durante la stagione estiva.

In altre parole, la gestione dei servizi in oggetto risulta redditizia unicamente durante il periodo estivo, invece nel periodo invernale l'operatore deve praticamente operare in perdita. Una simile situazione porta conseguentemente un'impresa commerciale a operare prevalentemente se non unicamente nel periodo estivo, proponendo così tariffe estremamente elevate, a discapito dunque degli amministrati, disinteressandosi poi della gestione del servizio (a spese anche della manutenzione che nel periodo invernale è piuttosto onerosa) nel periodo meno produttivo o comunque gestendolo in maniera sicuramente meno efficiente rispetto ad una società pubblica.

In un simile contesto, in concreto già largamente verificatasi, il potere di indirizzo dell'Ente pubblico risulterebbe gravemente inefficace in quanto quest'ultimo potrebbe sì richiamare l'impresa al corretto adempimento del contratto, ma non disporrebbe di adeguate misure correttive salvo quelle giudiziali, le quali tuttavia richiedono tempo ed oneri e potrebbero anche comportare la sospensione dei servizi erogati. Ma la maggioranza di tali servizi, essendo attività di interesse generale, qualora interrotte, determinerebbero gravissimi danni nei confronti degli amministrati con evidenti disfunzioni e conseguente aggravio dei costi per il Comune; la costituzione di una Società in house permetterebbe evidentemente di risolvere a tali problematiche in quanto il Comune, esercitando sulla Società il controllo analogo, potrebbe tempestivamente ed efficacemente correggere eventuali problematiche relative all'erogazione dei servizi in oggetto, risultando dunque, anche sotto tale profilo, la scelta più efficace, efficiente e economica rispetto alle altre alternative.

L'affidamento dei servizi di seguito elencati alla Società "in house providing" è pertanto conveniente, rispetto all'affidamento ad un soggetto privato con sottoscrizione di un contratto di servizio, in quanto consente all'Ente di effettuare un forte controllo sulla gestione adottando per tempo gli eventuali provvedimenti correttivi evitando per di più l'insorgenza di contenziosi (negli ultimi anni risultati assai frequenti allorché sono stati affidati a soggetti terzi privati alcuni servizi) che pregiudicano il corretto svolgimento dei servizi con inevitabili aggravii di costi e oneri.

Tale controllo non sarebbe ugualmente penetrante ed efficace nei confronti di un soggetto esterno che sarebbe sì vincolato dal contratto di servizio, ma nei confronti del quale i poteri di indirizzo del Comune sarebbero sicuramente inferiori e meno immediati rispetto a quelli esercitabili nei confronti della Società in house mediante in controllo analogo e comunque sempre "imbrigliati" dai vincoli derivanti dai rapporti contrattuali stipulati. Una simile capacità di indirizzo deve ritenersi

senz'altro necessaria ed auspicabile in considerazione della delicatezza, dell'importanza e della eterogeneità dei servizi pubblici di interesse generale da affidare; senza contare comunque che anche in caso di accertato grave inadempimento del concessionario o dell'appaltatore, il Comune si trova sovente nell'impossibilità fattuale di risolvere il contratto stante la impossibilità di interrompere i servizi.

Per quanto concerne invece la concessione di servizi a terzi, tale modalità di affidamento non risulta conveniente, in quanto gli ipotetici ed attesi risultati economici incrementali relativi ai servizi non confluirebbero nella disponibilità del Comune attraverso la Società in house e, di conseguenza, della collettività.

Anche la modalità di affidamento mediante appalti di servizi non risulta nella specie opportuna in quanto i rapporti con l'utenza, in tal caso, dovrebbero essere intrattenuti direttamente dal Comune, che non ha la struttura organizzativa per lo svolgimento conveniente ed efficiente dei servizi, mentre i Servizi stessi sarebbero realizzati attraverso il coinvolgimento di imprese private terze, con inevitabili problematiche in sede di coordinamento.

La necessità dell'Ente è quella di garantire un'efficace interfaccia tra cittadino e gestore del servizio e la gestione unitaria del servizio, del sistema di riscossione e della customer satisfaction, obiettivi non agevolmente perseguibili con la sottoscrizione di un contratto di appalto.

Inoltre, stante la eterogeneità delle attività da esternalizzare, il Comune si troverebbe costretto a bandire una pluralità di concorsi ad evidenza pubblica per i singoli servizi, con conseguente necessità di istituire un apposito ufficio per la gestione delle gare di appalto e per il controllo dei vari soggetti appaltatori determinando in tal modo un notevole vulnus alle finanze pubbliche del Comune; si consideri inoltre che l'eterogeneità dei servizi da appaltare, peraltro circoscritti al solo territorio del Comune di Porto Azzurro, non consentirebbe di realizzare economie di scala.

Ne consegue che la gestione di detti servizi e attività attraverso la società in house risulta preferibile e rispondente ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, come da relazione economico finanziaria acquisita nel corso del procedimento nella quale è stata effettuata un'analisi costi benefici rapportata ai vari modelli organizzativi potenzialmente utilizzabili.