

BOZZA DI RELAZIONE EX Art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 175/2016

PREMESSA

Il presente documento costituisce la relazione/istruttoria sulla costituzione della Società a partecipazione pubblica in house providing _____

La relazione è redatta ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, che dispone:

“A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”.

Punti chiave delle motivazioni circa la costituzione della Società multiutility in house sono pertanto:

- Le ragioni e le finalità istituzionali che giustificano tale scelta;
- La convenienza economica e la sostenibilità finanziaria in considerazione delle alternative nella gestione dei servizi (diretta/esternalizzata);
- Compatibilità con i principi di efficacia, efficienza ed economicità.

1) LE FINALITÀ ISTITUZIONALI PERSEGUITE.

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

- la *“produzione di servizi di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi”* (in particolare: la gestione dei servizi portuali relativi alla nautica da diporto; la gestione di arenili di cui il Comune detenga la concessione per fini di interesse sociale; la gestione dei servizi di pulizia e custodia dei locali adibiti a bagni pubblici; la gestione dei parcheggi pubblici, nonché le attività connesse, accessorie o comunque collegate; gestione di attività complementari e sussidiarie alle precedenti);
- l'*“autoproduzione di beni e servizi strumentali all'Ente o allo svolgimento delle proprie funzioni”* (in particolare: la gestione del verde pubblico; la promozione turistica e del territorio; l'organizzazione e gestione di eventi; il servizio navetta; il dog beach; la pulizia degli immobili pubblici o nella disponibilità dell'Ente; la custodia del cimitero comunale e degli impianti sportivi; pubbliche affissioni; scuolabus e servizio mensa per gli alunni delle Scuole Elementari e Medie; manutenzione del patrimonio comunale (Viabilità, infrastrutture, pulizia dei fossi e dei corsi d'acqua Non di competenza di altri Enti); gestione di attività complementari e sussidiarie alle precedenti.

2) LE MOTIVAZIONI CIRCA LA NECESSITA' DI UNA SOCIETA' IN HOUSE PROVIDING: RAGIONI E FINALITA'.

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 rinvengono nell'organizzazione comunale, caratterizzata da una tendenziale rigidità della struttura amministrativa.

A ciò aggiungasi che il Comune, sottoposto da anni ad una ferrea 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 manutenzioni delle strade in quanto ognuna delle tre attività richiede una preparazione specifica.

Per tali motivi, che verranno esaminati più nel dettaglio nei punti successivi, 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, il Comune reputa che la struttura di una società di capitali a responsabilità limitata possa risultare 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.

In particolare il Comune ritiene che, al fine di assicurare un controllo effettivo ed efficace sulla Società, sia opportuno costituire la Società in oggetto nella forma di Società in house providing, provvedendo dunque 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 (vedasi artt. 15-18-26).

A tal riguardo si rileva come la scelta del modello in house providing risulti 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 inidoneo 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.

L'affidamento dei servizi di seguito elencati alla Società "in house providing" è conveniente, sempre dal punto di vista gestionale, 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.

Tutto ciò premesso si può procedere ad analizzare le specifiche attività attribuite alla costituenda Società in house providing.

3) CONVENIENZA/SOSTENIBILITA' FINANZIARIA

L'affidamento dei Servizi alla Società "in house providing" 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.

Tutto ciò risulta esplicitato nel dettaglio dalla relazione tecnico-finanziaria allegata.

In merito alla sostenibilità finanziaria è opportuno definire quale limite di costo dei servizi il costo attuale degli stessi servizi gestiti dall'Ente in economia ridotto del **10%** nel primo anno e del **20%** nel triennio con un fatturato previsto di € **0.000,00**/annuo per i servizi in discorso.

4) ALTERNATIVE GESTIONALI - EFFICACIA EFFICIENZA ED ECONOMICITA'

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 amministratori, 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, purtroppo 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 amministratori 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.

In particolare, per quanto concerne 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.

Per quanto concerne infine la gestione diretta sono già stati evidenziati le difficoltà e gli inconvenienti al paragrafo 1.

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 risulta evidentemente anche dalla relazione tecnica di carattere economico – finanziaria allegata.