

Comuni Associati

Campodimele Lenola Sperlonga

Relazione illustrativa delle ragioni di cui all'art. 5, comma 1, del D. Lgs 175/2016

Premessa

L'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione deve essere motivato analiticamente. Tale concetto è chiaramente espresso all'art. 5, comma 1 del D. Lgs 175/2016. Il predetto articolo, infatti, obbliga gli operatori ad illustrare le ragioni presupposte alla decisione di costituire una società a partecipazione pubblica o di acquisire partecipazioni

Il citato articolo testualmente recita:

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 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.

Pertanto, come si evince dal summenzionato articolo, chi ricorre a tale strumento deve chiarire:

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

La costituenda “ _____ ” ha per oggetto sociale le seguenti attività:

A) Produzione di beni e servizi a favore degli enti associati e della collettività;

B) gestione di servizi pubblici economici

A) Produzione di beni e servizi a favore degli enti associati e della collettività

(Servizi Strumentali come da pareri AGCM: AS597)

Come noto, il turismo è una delle fonti di entrata principali dei comuni associati. Orbene, considerato che il fenomeno turistico tipico del nostro territorio è fortemente legato alla stagione estiva, viene da sé che i comuni associati -che presentano una popolazione di circa 8.100 abitanti residenti- per **sei mesi** l'anno si trovano a gestire servizi per una platea di circa 12.000 fruitori (media annua). Tale circostanza, unita alla rigidità della struttura amministrativa, comporta diverse disfunzioni nel periodo di presenza dei turisti, con aggravio di costi e lungaggini nei processi decisionali anche con riferimento ad attività ordinarie (es. verde pubblico, servizi ambientali, rifiuti, pulizia strade, locali comunali e simili.).

Per fare un esempio più concreto, si prenda come riferimento la questione della produzione e smaltimento rifiuti. Secondo dati PEF-TARI, i comuni associati nel corso dell'anno 2019 hanno prodotto circa 4024 tonnellate di rifiuti urbani. Tali dati sono esemplificativi del disagio che si verifica in danno di residenti ed avventori soprattutto nel corso della stagione estiva in cui la produzione di rifiuti aumenta in considerazione della maggior affluenza di persone.

In tale contesto la struttura di una società di capitali -in quanto per definizione più dinamica- risulterebbe maggiormente efficace ed efficiente. La stessa, infatti, sarebbe in grado di attuare in maniera diretta gli indirizzi formulati dagli enti associati nell'ambito delle attività affidate con il contratto di servizio, dimensionandosi ed organizzandosi in conformità all'andamento stagionale delle attività -con benefici in termini di tempestività nello svolgimento delle attività, controllo diretto dei costi da parte degli associati e miglior qualità dei servizi per la collettività.

Ovviamente, la sola struttura comunale, non avrebbe -di fatto non ha- le medesime capacità.

Convenienza/sostenibilità finanziaria

Il controllo diretto dei costi e del contratto di servizio nonché l'economicità di gestione tipica delle società di capitali, consentirebbero la razionalizzazione ed il contenimento dei costi di gestione, con conseguente maggior efficientemente gestionale con riferimento a costi di beni e servizi forniti all'ente ed alla collettività.

In particolare, si evidenzia che, attualmente, i servizi sono gestiti senza organicità e programmazione degli interventi. Di conseguenza, gli stessi sono effettuati prevalentemente in regime di emergenza con procedure di affidamento diretto/appalto. Il tutto a discapito dell'economicità dei servizi stessi.

Non a caso, la scelta di costituire una società che si occupi -tra le altre cose- della produzione di beni e servizi a favore degli enti è dettata, tra l'altro, dalla volontà di organizzare i servizi in modo organico al fine di soddisfare il duplice obiettivo del risparmio di spesa, da una parte, e di maggior efficienza, dall'altra parte.

Alternative gestionali – efficacia, efficienza ed economicità

Le alternative tipicamente disponibili sono la gestione diretta e l'affidamento a terzi a mezzo gara. Tuttavia, entrambe, presentando molti punti di criticità, non appaiono perseguibili.

Quanto alla gestione diretta, turismo stagionale e rigidità della struttura e dei processi decisionali degli enti, hanno negli anni evidenziato disagi e disfunzioni anche in termini di equilibri economici. Si pensi ad esempio ai limiti di spesa, alla gestione/utilizzo del personale ed ai processi decisionali.

Quanto alla gestione attraverso esternalizzazione, la stessa non risulta la scelta più idonea in quanto risente della differente logica con la quale le imprese approcciano ai servizi e cioè la logica del maggior profitto come obiettivo principale. Il mercato locale, tuttavia, è talmente limitato che tale gestione comporta soltanto una serie di disfunzioni: servizi a basso valore aggiunto, alto livello di manodopera e manutenzioni in genere con costi troppo alti rispetto all'ordinamento -soprattutto durante la stagione estiva.

Pertanto, la gestione attraverso la società in house risulta preferibile in termini di principi di efficacia efficienza ed economicità.

B) Servizi Pubblici Economici

Ragioni e finalità

La scelta di gestire tali servizi attraverso una società pubblica in house è da riscontrarsi nell'elevata stagionalità che contraddistingue il nostro territorio. Durante la stagione estiva, infatti, con l'aumento della popolazione si incrementano tutte le attività che gli enti -con riferimento ai servizi pubblici- mettono a disposizione degli utenti.

Dal punto di vista gestionale, l'affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica alla S.r.l. permetterebbe agli enti di esercitare il potere di indirizzo e controllo sulla stessa: definizione di una politica tariffaria volta a garantire la massima accessibilità ai servizi; garanzie di alti standard qualitativi di vita; predisposizione di piani di investimento finalizzati al miglioramento del rapporto con la clientela/utenza; introduzione di strumenti di partecipazione e di pagamento dei servizi innovativi; controllo diretto sulla gestione e tempi brevi nella strutturazione di eventuali provvedimenti correttivi.

Convenienza/sostenibilità finanziaria

L'affidamento dei servizi alla Società "in house providing" garantisce agli enti:

- lo sviluppo, la conservazione ed il consolidamento del *know how* nella gestione dei servizi;
- la possibilità di porre in essere investimenti tesi al miglioramento dell'efficienza dei servizi, finanziati principalmente con le tariffe stabilite per i contribuenti;
- la possibilità di beneficiare dell'incremento dei flussi reddituali ottenibili a seguito degli investimenti effettuati dalla Società grazie agli eventuali dividendi distribuiti;

- il mantenimento del margine operativo e dell'utile netto della gestione dei servizi all'interno del "Gruppo pubblico locale" piuttosto che a imprese private;
- l'unitarietà dell'interfaccia tra cittadino e gestore del servizio, con evidenti economie di scala.

Alternativa gestionale – efficienza ed economicità

In ordine alle alternative:

-Concessione di servizi a terzi: tale modalità di affidamento non risulta conveniente, in quanto gli ipotetici risultati economici incrementali relativi ai servizi non confluiscono nella disponibilità del "Gruppo pubblico locale" degli enti associati e, di conseguenza, della collettività.

-Appalti di servizi: la modalità di affidamento in oggetto non risulta utilmente attuabile in quanto i rapporti con l'utenza, in tale caso, sono intrattenuti direttamente dai comuni: i servizi vengono realizzati attraverso il coinvolgimento di imprese private terze a discapito del rapporto cittadino/gestore del servizio, della gestione unitaria del servizio e della *customer satisfaction*.

-Gestione diretta: l'implementazione di una gestione diretta dei servizi da parte degli enti comporta spese in termini di gestione del personale vietate dalle disposizioni normative attuali. Queste ultime, infatti, limitano l'incremento della dotazione organica di personale e limitano altresì gli investimenti fuori dalla portata degli enti. Inoltre, la gestione diretta implica un minor controllo economico-contabile.

A corredo di quanto sopra, si precisa che,

in merito alla sussistenza dei requisiti -e le motivazioni- previsti per l'affidamento in house, sia dei servizi pubblici con rilevanza economica, che dei servizi pubblici privi di rilevanza economica con il carattere della strumentalità, saranno predisposte specifiche relazioni ai sensi dell'art. 34, commi 20 e 21 del D.L. n.179/2012.

Tali relazioni illustreranno in modo approfondito e dettagliato per ogni singolo affidamento, a) le ragioni -sia gestionali che economico-finanziarie- sulla base delle quali le amministrazioni preferiscono ricorrere allo strumento dell'affidamento in house; b) la sussistenza dei requisiti per la forma di affidamento prescelta, nonché gli obiettivi che si intendono raggiungere in termini di efficacia, efficienza ed economicità.