



COMUNE DI MASSA MARITTIMA
Prov. di Grosseto



SETTORE 1 – Affari Generali, Servizi alla Persona, Servizi Demografici

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei
requisiti previsti per l'affidamento “in house” del
“Servizio di Informazione e Accoglienza” del Comune di
Massa Marittima**

(ex art. 34, comma 20 e 21, D.L. n. 179/2012)

Massa Marittima, 23 dicembre 2020



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



PREMESSA

La relazione è redatta 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, 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".

La finalità della presente relazione è quella di assolvere agli obblighi informativi prescritti dall'art. ex art. 34 "Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni" comma 20 e 21, D.L. n. 179/2012 recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese", convertito, con modificazioni, dalla L. 17/12/2012 n. 221, con riferimento all'affidamento del "**Servizio di Informazione e Accoglienza del Comune di Massa Marittima**" alla Società "*in house providing*" denominata prima "**Farmacia Comunale di Massa Marittima Srl**", costituita il 6 ottobre 2006 con atto Notaio Francesco Luigi Savona, n. rep. 24097 raccolta 8004, la quale con atto del Consiglio comunale in data 23 novembre 2017, n. 112, ha adeguato il proprio Statuto sociale a quanto previsto dal D.LGS 175/2016 definito T.U. sulle società partecipate ed ha variato la ragione sociale della Società da Società Farmacia Comunale di Massa Marittima S.r.l. in **Massa Marittima Multiservizi Unipersonale S.r.l.** Unipersonale, il tutto ratificato con atto del Notaio Paola Maria Letizia Usticano di Grosseto, n. Repertorio 41647 registrato a Grosseto il 15/12/2017 al N. 8252 Serie 1T.

La "**Massa Marittima Unipersonale Srl**", il cui socio unico è il Comune di Massa Marittima ed il cui Statuto è stato approvato con atto del C.C. 112 del 23 novembre 2017, ha per oggetto l'erogazione di servizi pubblici locali, ed in particolare:

- a) La gestione del servizio di "farmacia comunale", la produzione e/o distribuzione di prodotti officinali, omeopatici, fitofarmaci, ecc., l'effettuazione di test auto – diagnostici e di servizi di carattere sanitario rivolti all'utenza secondo le norme che regolano il servizio farmaceutico, la gestione di servizi di carattere socio – sanitario, tutte le attività strumentali e/o complementari a quelle indicate al presente punto, ivi comprese l'acquisto, la vendita, la permuta, il noleggio, la manutenzione e la riparazione degli immobili, delle opere, degli impianti, dei macchinari, degli automezzi e di altri beni mobili in genere, studi, ricerche, consulenze, progettazione, assistenza tecnico – economica agli enti e privati nel settore dei pubblici servizi di carattere socio – sanitario.
- b) L'assunzione di servizi pubblici nel settore della raccolta rifiuti, della depurazione delle acque, della tutela ambientale e complementari o in altri settori extra urbani per attività agricole, zootecniche, industriali, commerciali e artigiane.
- c) L'attività di assunzione e gestione di appalti di servizi comunali, tra cui ad esempio, l'assunzione e gestione degli appalti relativi ai seguenti settori:
 1. La gestione di impianti finalizzati alla produzione e distribuzione di energia, del calore e dei gas, tra cui quelli derivanti da discarica;
 2. La tutela ecologica, nonché la pulizia, la raccolta, il trasporto, con attrezzature speciali e non, dei rifiuti solidi e liquidi di qualsiasi specie, ivi compreso il servizio di lavaggio strade e cassonetti;
 3. La gestione degli impianti di pubblica illuminazione, di energia in genere e di telecomunicazioni;
 4. La manutenzione e gestione del verde pubblico e di aree pubbliche attrezzate;



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



5. La gestione degli impianti per l'espletamento del servizio mensa;
 6. La distribuzione del gas metano;
 7. La gestione dei servizi cimiteriali, nonché la gestione e manutenzione, anche straordinaria, di strutture cimiteriali;
 8. Il servizio di spazzamento neve;
 9. Il servizio autofficina e gestione parco veicoli;
 10. La gestione dei lavori di manutenzione strade ed immobili comunali in genere;
 11. La gestione di parcheggi pubblici;
 12. La gestione di mense scolastiche e di mense pubbliche in genere;
 13. La gestione del trasporto scolastico;
 14. La gestione dei servizi educativi e sociali;
 15. I servizi di pulizia, custodia e facchinaggio per strutture pubbliche (come, ad esempio, strutture comunali, uffici giudiziari e strutture museali);
 16. La progettazione, realizzazione e gestione di servizi e attività e strutture connesse alla formazione e all'istruzione in genere, formazione che potrà essere effettuata anche a distanza (cosiddetta "e-learning");
 17. La gestione di servizi ausiliari teatrali (come, ad esempio, biglietteria, sicurezza, pulizia);
 18. **La gestione dei servizi connessi ad eventi ed attività culturali** e sportivi e relativa sicurezza;
 19. La gestione di eventi ed impianti sportivi e la gestione della correlativa attività di sicurezza;
 20. La gestione servizio di pulizia e custodia bagni pubblici;
 21. La gestione di servizi di sicurezza in relazione alle attività, eventi e spettacoli realizzati da comuni.
- d) A norma dell'art. 113 comma 13 del TUEL nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, la società può ricevere a titolo di conferimento da parte dell'ente locale unico socio Comune di Massa Marittima, reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali afferenti ai servizi pubblici locali (acqua, gas, illuminazione, ecc..) nonché altre dotazioni immobiliari; alla società il Comune di Massa Marittima può anche assegnare il compito di espletare le gare per l'affidamento dei servizi pubblici locali di cui all'art. 4 comma 2 lettera e) D. Lgs. 100/2017.
- e) Lo studio e la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico con esclusione delle attività riservate agli iscritti in albi professionali.
- f) La fornitura di consulenza, assistenza e servizi nel campo dell'acquisto, gestione, affitto, locazione, conduzione e rinnovamento dei beni, delle reti e degli impianti funzionali o destinati all'erogazione dei servizi pubblici.
- g) L'acquisizione e la sperimentazione di nuove tecnologie per la ricerca scientifica, con particolare riferimento al recupero dei materiali e allo studio di nuove fonti energetiche.

Oltre alle finalità di legge, il presente elaborato individua i principi obiettivi e le motivazioni dell'affidamento, utili per tracciare un percorso operativo che permetta di definire e di indirizzare la gestione del "Servizio di Informazione e Accoglienza del Comune di Massa Marittima".

L'elaborato ha le finalità di rendere trasparente il processo di affidamento del Servizio in oggetto, ferma restando la discrezionalità amministrativa dell'Ente e la disciplina comunitaria applicabile.

Vengono illustrati i **presupposti amministrativi**, suddivisi in **presupposti gestionali** e **presupposti economico – finanziari**, posti alla base della preferenza dell'Ente per la modalità di affidamento prescelta in confronto alle altre possibili, nel rispetto della normativa applicabile e del principio dell'economicità dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

L'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/12, dispone 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



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



di garantire adeguata informazione alla attività 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".

Nel dettaglio la relazione individua:

- Le ragioni, sia gestionali che economico – finanziarie, sulla base delle quali l'Amministrazione ha optato per l'affidamento "in house" rispetto ad altre modalità di affidamento;
- La sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la forma di affidamento prescelta;
- La disamina degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

SEZIONE 1

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/12, occorre innanzitutto chiarire la nozione di "servizio pubblico locale a rilevanza economica".

L'art. 112, del D. Lgs. n. 267/00 (TUEL), rubricato "**Servizi pubblici locali**", si limita a disporre che i "servizi pubblici locali" debbano avere "per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

La giurisprudenza ha affermato che il "servizio pubblico" è quello che consente al Comune di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112, del TUEL, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.

In merito alla nozione di "servizio pubblico locale", la giurisprudenza ha precisato quanto segue:

- nel "servizio pubblico locale" sono ricomprese quelle attività destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che ne sopporta i costi direttamente mediante pagamento di apposita tariffa, all'interno di un rapporto trilaterale, con assunzione del rischio di impresa a carico del gestore;
- il "servizio pubblico locale" risulta fondato su 2 elementi: 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; 2) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità;
- il "servizio pubblico locale", in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico; riguarda di conseguenza un'utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall'ente pubblico affinché gli scopi suddetti siano garantiti, inclusa la determinazione del corrispettivo in forma di tariffe (in questo senso, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 novembre 2013, n. 5532).

Il D.L. n. 269/03, convertito nella Legge n. 350/03, ha modificato gli artt. 113 e 113-bis (di cui è stata dichiarata l'illegittimità incostituzionale con Sentenza Corte Costituzionale n. 272/04) del TUEL, distinguendo fra "servizi aventi rilevanza economica" e "servizi privi di tale rilevanza".

Non essendovi ora una norma che individui espressamente la nozione precisa delle 2 fattispecie giuridiche, occorre riferirsi alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



In primo luogo, è necessario fare riferimento al “*Libro Verde sui servizi di interesse generale*” presentato il 21 maggio 2003 dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “*non economica*”.

Sia secondo la Corte di Giustizia europea (Sentenza 22 maggio 2003, Causa n. 18/01), sia secondo la Corte Costituzionale (Sentenza n. 272/04), è compito del Legislatore nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto in particolare dell’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all’eventuale finanziamento pubblico della stessa.

La differenza fra tipologie di “*servizi pubblici*” attiene all’impatto che l’attività può avere sull’assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Sentenza Tar Sardegna 2 agosto 2005, n. 1729).

Dunque, deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività e una competizione sul mercato, ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell’attività in questione.

Il discrimine tra il carattere della rilevanza economica o meno del “*servizio pubblico*” non è dato né dalla natura dell’attività, né dal suo oggetto, ma piuttosto dalla modalità di gestione che ne determina l’indice della sua economicità.

Ai fini della qualificazione di un “*servizio pubblico locale*” sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dalla P.A., ma occorre verificare in concreto se l’attività da espletare presenti o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale (Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097).

Secondo la normativa comunitaria, gli Enti Locali possono procedere ad affidare la gestione dei “*servizi pubblici locali*” attraverso:

- 1) **esternalizzazione a terzi** con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- 2) **Società mista**, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il “*partenariato pubblico-privato*”;
- 3) **gestione cosiddetta “in house”**, purché sussistano i requisiti previsti dall’ordinamento comunitario, e vi sia l’assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

Tutta la disciplina dei “*servizi pubblici locali a rilevanza economica*” è stata oggetto negli ultimi anni a numerosi interventi normativi, che ad oggi si sono sostanzialmente stabilizzati con la Sentenza Corte Costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, alla quale si è conformata la giurisprudenza successiva, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, del D.L. n. 138/11, come convertito con Legge n. 144/11, affermando che i “**servizi pubblici locali di rilevanza economica**” possono essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all’esito di una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. “*partenariato pubblico privato*” (ossia per mezzo di una Società mista e quindi con una “*gara a doppio oggetto*” per la scelta del socio o poi per la gestione del **servizio**), ovvero attraverso l’affidamento diretto “*in house*”, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall’ente, ma ne che sostituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo, ricorrendo in capo a quest’ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del controllo (sulla Società affidataria) analogo (a quello che l’Ente affidante esercita sui propri servizi) e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l’Ente o gli Enti che la controllano.

L’affidamento diretto, “*in house*” – lungi dal configurarsi pertanto come un’ipotesi eccezionale e residuale di gestione dei “*servizi pubblici locali*” – costituisce a tutti gli effetti una delle 3 normali forme organizzative delle stesse, con la conseguenza che la decisione di un Ente in ordine alla concreta gestione dei “*servizi pubblici locali*”, ivi compresa quella di avvalersi dell’**affidamento diretto “in house”** (sempre che ne ricorrano tutti i requisiti così come sopra ricordati e delineatisi per effetto della normativa comunitaria e



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



della relativa giurisprudenza), **costituisce frutto di una scelta ampiamente discrezionale, che deve essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano** e che, come tale, sfugge al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, irragionevolezza, irrazionalità ed arbitrarietà ovvero non sia fondata su di un altrettanto macroscopico travisamento dei fatti (in questo senso, tra le tante, Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 22 gennaio 2015, n. 257; Sentenza Consiglio di Stato, Sezione V, 10 settembre 2014, n. 4599).

La scelta dell'Ente Locale sulle modalità di organizzazione dei "servizi pubblici locali" e dei "servizi strumentali" ed in particolare l'opzione tra modello "in house" e ricorso al mercato deve basarsi sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali e, vale a dire:

- valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;
- individuazione del modello più efficiente ed economico;
- adeguata istruttoria e motivazione.

Trattandosi di scelta discrezionale, la stessa è sindacabile se appaia priva di istruttoria e motivazione, viziata da travisamento dei fatti, palesemente illogica o irrazionale (Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza n. 762/13).

Con la nozione di "in house providing" si indica una forma di delegazione interorganica, con cui una persona giuridica di diritto privato o pubblico agisce come un organo dell'Amministrazione comunale (Consiglio di Stato, Sentenza n. 5781/08), in presenza della quale è ammessa la deroga all'applicazione del principio del metodo competitivo per l'affidamento di lavori, forniture, servizi.

Le condizioni idonee a determinare la "delegazione interorganica" sono:

- a) partecipazione pubblica totalitaria
- b) "controllo analogo";
- c) destinazione prevalente dell'attività a favore dell'Ente affidante (requisiti previsti dall'ordinamento europeo necessari a legittimare gli affidamenti "in house", riepilogati con Sentenza Corte Costituzionale n. 439/08).

Rispetto a quanto sopra, conseguono i seguenti principi fondamentali:

- "l'affidamento diretto di un 'servizio pubblico' è consentito allorché l'Ente pubblico decide di affidare la gestione del servizio al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna (ossia, soggettivamente separata) che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una 'derivazione', o una 'longa manus', dell'Ente stesso";
- in questa prospettiva, "l'espressione 'in house' indica una gestione in qualche modo riconducibile allo stesso Ente affidante o alle sue articolazioni; pertanto, si è in presenza di un modello di organizzazione interno, qualificabile in termini di delegazione 'interorganica' (ex plurimis, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 1/2008).

Relativamente al "controllo analogo", la giurisprudenza oramai consolidata, rifacendosi alle disposizioni europee, ha stabilito gli indici identificativi della sua sussistenza, da utilizzare per verificare, ai fini della legittimità degli affidamenti diretti a Società interamente pubbliche che svolgono la parte prevalente della propria attività nei confronti delle P.A. controllanti (Cfr. Corte europea c. 324/07; Consiglio di Stato, Sezione V – 28 dicembre 2007, n. 6736; Sezione VI–3 aprile 2007, n. 1514; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 1/08; Corte Costituzionale, Sentenza n. 439/08).

L'indagine deve necessariamente investire le clausole e le prerogative che attribuiscono agli Enti Locali partecipanti effettive possibilità di ingerenza nella sfera decisionale del soggetto affidatario.

In particolare, esse devono tradursi:

- in una penetrante azione propulsiva o propositiva sulle linee strategiche ed operative della Società (con la determinazione degli Ordini del giorno degli Organi sociali, l'indicazione dei Dirigenti da nominare e l'elaborazione di direttive sulla politica aziendale);



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



- nella previsione, a favore dell'Ente pubblico, di strumenti di controllo più intensi di quelli riconosciuti dal diritto societario alla maggioranza assembleare;
- in incisivi poteri di veto suscettibili di inibire iniziative o decisioni che si pongano in contrasto con i propri interessi;
- nell'esercizio, da parte del Consiglio di amministrazione, di poteri di controllo, indirizzo (a vantaggio di quelli in capo ai soci) e di gestione (sempre più in capo alle strutture interne anche per il crescente carico di regole pubblicistiche che devono essere seguite con particolari competenze) più ridotti di quelli previsti dal Codice civile, in quanto soggetto a direttive vincolanti da parte dell'Amministrazione.

Alla luce di quanto sopra, viene in rilievo che, nell'ambito dei modelli di gestione dei "servizi pubblici locali" e dei "servizi strumentali", l'istituto dell'affidamento diretto è ammissibile solo nel rispetto rigoroso di alcune condizioni che sono state individuate, prima dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate poi anche da quella nazionale.

Le Direttive 26 febbraio 2014 n. 24/2014/UE e n. 23/2014/UE (rispettivamente "sugli appalti" e "sull'aggiudicazione dei contratti di concessione") sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Ue il 28 marzo 2014 e sono entrate in vigore il 17 aprile 2014. Gli Stati membri erano tenuti a recepirle entro il termine del 17 aprile 2016.

Il ns. ordinamento le ha recepite con il nuovo "Codice degli Appalti" (D. Lgs. n. 50/16), pubblicato in G.U. il 19 aprile 2016 ed in vigore dallo stesso giorno.

Dalla lettura del Paragrafo 1, sia dell'art. 12 della Direttiva "sugli appalti", sia dell'art. 17 della Direttiva "sull'aggiudicazione dei contratti di concessione", si evince che affinché una persona giuridica (di diritto pubblico o di diritto privato) possa ricevere in affidamento diretto – cioè senza gara ad evidenza pubblica – la gestione di un servizio pubblico locale (o anche strumentale) da un'Amministrazione aggiudicatrice, occorre che quest'ultima eserciti sulla prima entità un controllo analogo a quello che svolge sui propri servizi. Inoltre, i compiti affidati senza gara alla persona giuridica devono coprire almeno l'80% delle sue attività. Altra condizione richiesta per evitare l'applicazione delle regole concorrenziali è quella per cui nella persona giuridica affidataria non vi deve essere "… alcuna partecipazione diretta di capitali privati, **ad eccezione di forme di partecipazioni 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**".

La Sezione II del Consiglio di Stato, in sede consultiva, con il Parere n. 00298/2015 emesso il 30 gennaio 2015, era stata dell'avviso che il contenuto dell'art. 12, per come esplicitato, fosse da ritenere di immediata applicazione.

In virtù di questo ragionamento, erano circolati alcuni commenti secondo cui forme di partecipazioni di capitali privati nella dotazione patrimoniale della persona giuridica affidataria diretta, così come previste nelle citate Direttive, sarebbero stati ammessi, ancora prima della scadenza del termine di recepimento delle stesse. Analogamente sarebbero già stati applicabili i riferimenti contenuti nelle ridette Direttive per stabilire quando una persona giuridica controllata svolge la parte più importante delle proprie attività in favore dell'Amministrazione aggiudicatrice.

La tesi della Sezione II del Consiglio di Stato è stata però confutata dalla Sezione VI del medesimo Organo di giustizia amministrativa con la Sentenza n. 02660/2015, secondo la quale va escluso che la Direttiva "sugli appalti", "… nonostante il suo contenuto in alcune parti dettagliato, possa ritenersi "selfexecuting" per la dirimente considerazione che è ancora in corso il termine previsto per la sua attuazione da parte dello Stato" (tali considerazioni appena esposte rilevano ovviamente anche per la Direttiva "sull'aggiudicazione dei contratti di concessione").

Il Collegio della Sezione IV ha messo in evidenza che la Direttiva, prima che sia spirato il termine per il suo



COMUNE DI MASSA MARITTIMA Prov. di Grosseto



recepimento, come riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria, può avere (in via eccezionale) una forma di rilevanza giuridica; che tuttavia è inferiore rispetto, sia “... *al c.d. ‘effetto diretto’ (che implica l’immediata applicazione delle direttiva dettagliata ai rapporti c.d. ‘verticali’) ...*”, sia all’obbligo di interpretazione conforme (che a sua volta ha “*un valore prossimo all’effetto diretto*”). Queste ultime 2 conseguenze giuridiche potranno trovare applicazione solo dopo che il termine di recepimento della Direttiva sarà /scaduto.

Orbene, nell’arco temporale in cui la Direttiva deve essere recepita, la citata forma di rilevanza giuridica che la stessa può eccezionalmente assumere si traduce nel dovere:

- per il Legislatore, “... *di astenersi dall’adottare ... qualsiasi misura che possa compromettere il conseguimento del risultato prescritto ...*” nella Direttiva;
- per il Giudice, “... *di astenersi da qualsiasi forma di interpretazione o di applicazione del diritto interno da cui possa derivare, dopo la scadenza del termine di attuazione, la messa in pericolo del risultato voluto dalla direttiva ...*” (“*dovere standstill*”).

In pratica, ci si trova di fronte ad un obbligo negativo che si concretizza nel dovere di astensione dall’interpretazione difforme che possa pregiudicare gli obiettivi che la Direttiva si prefigge. Tale obbligo non consente “... *una lettura della norma interna additiva ...*”.

Indipendentemente dalla disputa sul regime giuridico della Direttiva quando era ancora in corso il termine per il suo recepimento, secondo i Giudici della Sezione VI è rilevante il richiamo alla consolidata giurisprudenza nazionale (avallata anche dalla Consulta), secondo cui “*l’in house di derivazione comunitaria rappresenta comunque una deroga alla regola della concorrenza. Trattandosi di istituto ‘eccezionale’, di esso il Legislatore nazionale può, ma non deve avvalersi, risultando pertanto certamente legittima la scelta di configurare sul piano interno la possibilità di ricorrere all’istituto in termini più restrittivi rispetto a quelli consentiti (ma non imposti) dal diritto dell’Unione europea*”.

È da questa visione ermeneutica che il Collegio della Sezione VI ha ritenuto che “*l’in house aperto ai privati previsto dall’art. 12 ... [della Direttiva “sugli appalti”] rappresenti non un obbligo, ma una facoltà della quale il Legislatore nazionale potrebbe legittimamente anche decidere di non avvalersi, scegliendo di attuare un livello di tutela della concorrenza ancor più elevato rispetto a quello comunitario*”.

Per quanto attiene la definizione di Società “*in house*”, è rilevante quanto disposto dall’art. 16 del “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*” D. L. n. 175 del 19/08/2016, in attuazione dell’art. 18 della Legge n. 124/15.

Letteralmente, il comma 1 dell’art. 16, riprende le definizioni di cui alle Direttive comunitarie citate, stabilendo 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*”.

L’art. 5 del Dlgs. n. 50/16 prevede che l’affidamento diretto sia possibile al ricorrere delle seguenti condizioni:

- a) *l’Amministrazione aggiudicatrice o l’Ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- b) *oltre l’80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore 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 previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un’influenza determinante sulla persona giuridica controllata*”.



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



1.1 - Gli "obblighi di servizio pubblico"

La locuzione "obblighi di servizio pubblico" fa riferimento ai requisiti minimi, di tipo quali-quantitativo e di equa distribuzione territoriale del servizio, imposti dalle Autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali o di energia. Tali obblighi possono essere imposti, sia a livello comunitario che nazionale o regionale (Commissione europea, "Libro verde sui servizi di interesse generale" del 2004); esempi in tal senso sono quelli relativi al "Trasporto pubblico locale", in cui l'Ente affidante stabilisce tariffe calmierate per alcune categorie di servizio rispondenti al principio di "universalità" (Trasporto regionale), ovvero imponga lo svolgimento del servizio su linee ed a condizioni non remunerative.

Altri obblighi di servizio pubblico possono concernere l'imposizione di *standard* minimi delle prestazioni che devono essere assicurati nell'espletamento del "servizio pubblico locale", che importano il sostenimento di oneri eccessivi rispetto alla remuneratività della gestione.

L'onere di "definizione espressa" dei contenuti specifici degli obblighi di "servizio pubblico" e di "servizio universale", indicando le "compensazioni economiche" (se previste) da erogare, è da ricondurre alla generale finalità di tutela della concorrenza ed a quello correlato della legittimità degli aiuti di Stato, di cui al Trattato Ue.

In tal senso, la Corte di giustizia ha precisato che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 87 del Trattato Ce, se sono rispettate le seguenti 4 condizioni cumulative:

- l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
- quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata mediante una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media, gestita in modo efficiente.

Le criticità connesse alle compensazioni attengono, da un lato, al rischio di procedere a compensazioni pubbliche superiori ai costi aggiuntivi effettivamente sostenuti dai gestori del servizio (sovra compensazioni), dall'altro, al rischio di determinazione di "sussidi incrociati", con la conseguenza che la compensazione erogata dall'Ente affidante venga indebitamente utilizzata per il finanziamento di attività diverse dal servizio pubblico interessato, determinando alterazioni alla concorrenza nei relativi mercati collaterali (*cross-subsidization*).

L'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del Tfu, agli aiuti di Stato sotto forma di "compensazione degli obblighi di servizio pubblico", concessi a determinate imprese incaricate della gestione di "servizi di interesse economico generale", è stato oggetto della Decisione della Commissione Ue 20 dicembre 2011 [C(2011) 9380].

In quel contesto, la Commissione europea ha specificato che:

- "per 'margine di utile ragionevole' si intende il tasso di remunerazione del capitale che tiene conto del livello di rischio sostenuto o dell'assenza di rischio;
- per 'tasso di remunerazione del capitale' s'intende il tasso di rendimento interno (Irr) che l'impresa ottiene sul capitale investito per la durata del periodo di incarico".



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



La Commissione inoltre si esprime circa cosa possa essere considerato come "*utile accettabile*", valutandolo come quell'utile che non risulti superiore al tasso *swap* pertinente maggiorato di 100 punti base (per "*tasso swap pertinente*" si deve intendere il tasso adeguato di remunerazione per un investimento privo di rischio, in relazione alla durata temporale del reinvestimento stesso). Utili superiori al livello di riferimento del *tasso swap* pertinente maggiorato di 100 punti base non sono considerati ragionevoli qualora l'impresa incaricata di un "*Sieg*" non sopporti un livello di rischio commerciale significativo, ad esempio perché i costi sostenuti per la prestazione del servizio sono interamente compensati.

Coerentemente ai principi appena espressi, qualora gli Enti Locali ritengano necessario definire, preliminarmente, degli obblighi di servizio pubblico in capo al gestore (indipendentemente dalla modalità con cui si proceda all'affidamento), essi devono altresì prevedere le eventuali compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e nei limiti della disponibilità di bilancio destinata allo scopo.

SEZIONE 2

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

2.1 – La dimensione economica del servizio in corso di affidamento

Il Servizio di gestione dell'Ufficio Turistico IAT ricomprende tutte le azioni di accoglienza e informazione turistica sulle realtà storico-artistiche, naturalistiche, enogastronomiche e sportive della città, informazioni sull'offerta dei servizi turistici, di itinerari di visita di escursione, informazione sui parcheggi e logistica compresi i trasporti, diffusione dei materiali promozionali sulla città e provincia, informazioni sulla disponibilità ricettiva e di ristorazione. E' inoltre prevista la collaborazione con i competenti uffici comunali del settore cultura e turismo e delle maggiori realtà presenti sul territorio per la promozione dello stesso.

Non sono previste tariffe o costi per l'utenza che usufruisce dei servizi offerti dall'Ufficio Turistico.

Il Servizio di Informazione e Accoglienza e Gestione Ufficio turistico" del Comune di Massa Marittima viene svolto presso la sede dell'Ufficio Turistico, attualmente presso il Palazzo del Podestà, in piazza Garibaldi n. 2

2.2 – Lo stato dell'arte della gestione del servizio

In data 27.02.2017 con determinazione n. 237 del Responsabile della Centrale Unica di Committenza (istituita con deliberazione n. 57 del 24 giugno 2016 della Giunta Esecutiva dell'Unione di Comuni Montana Colline metallifere) era stata indetta la gara n. 6678200 per l'appalto del servizio di informazione e accoglienza turistica dei Comuni di Massa Marittima, Montieri e Monterotondo Marittimo, per i quali erano stati costituiti tre lotti separati.

Per il lotto corrispondente al Comune di Massa Marittima si stabiliva un totale annuo di n. 1.500 ore di servizio, mentre il prezzo a base di gara ammontava ad un totale complessivo di € 90.000,00 oltre IVA pari a € 109.800,00 IVA inclusa per le tre annualità del servizio, pari ad un totale annuo di € 30.000,00 al netto dell'IVA corrispondente a € 36.600,00 lorde.

A seguito di detta procedura, con determinazione n. 691/2017 del Responsabile CUC, era stata disposta l'aggiudicazione del servizio di informazione e accoglienza turistica all'ATI costituito dalla Colline Metallifere Soc. Cooperativa con sede a Massa Marittima nel ruolo di mandataria, dalla Cooperativa La Nuova Maremma con sede a Gavorrano e la Cooperativa Itinera con sede a Livorno.

In data 30.08.2017 il Responsabile dei servizi associati SUAP dell'Unione Comuni Montana Colline Metallifere (nell'interesse del Comune di Massa Marittima) ed il Presidente della Colline Metallifere (nel ruolo di mandataria dell'ATI) avevano stipulato il contratto n. repertorio 237 di appalto della gestione del servizio IAT del Comune di Massa Marittima, con scadenza il 13.07.2020.

Con delibera di Giunta Comunale n. 79 del 24.05.2018 era stato approvato il nuovo Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi ed era stata approvata la nuova macrostruttura, in base alla quale al Responsabile del Settore 1 – tra le altre competenze – veniva assegnato il Turismo, che pertanto dalla



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



gestione associata dell'Unione passava in carico direttamente e definitivamente al Comune di Massa Marittima.

Con determinazione del Responsabile del Settore 1, n. 286 del 21.05.2019, a seguito dello scioglimento della Colline Metallifere, subentrava formalmente nel ruolo di Mandataria dell'ATI la Cooperativa Itinera che assumeva così la gestione del servizio IAT e dell'Ufficio turistico fino all'esaurimento delle condizioni contrattualmente previste.

A seguito dello stato di emergenza determinato dall'epidemia da Covid-19, il Comune di Massa Marittima ha dovuto modificare l'articolazione delle ore di servizio dell'Ufficio turistico inizialmente prevista, stabilendo per alcuni mesi la chiusura al pubblico e l'attivazione dello smartworking per le operatrici, con una riduzione notevole delle ore di lavoro, tale da determinare (unitamente ad una piccola integrazione di ore resa necessaria per il gran numero di visitatori ancora presenti in città a settembre e a ottobre) uno slittamento del termine del servizio al 1 novembre 2020, anziché al 13 luglio 2020 come contrattualmente previsto.

Infine, vista la chiusura al pubblico del Museo Archeologico per riallestimento dello stesso, l'Ufficio turistico a partire dal 17 luglio 2020 è stato trasferito da via Todini presso la sede del Palazzo del Podestà. Appurati i numerosi vantaggi derivati dalla posizione centralissima, l'Ente ha stabilito di rendere definitiva la nuova sede dell'Ufficio turistico, inserendo il posizionamento dello stesso nel progetto di riallestimento del museo archeologico all'interno del Palazzo del Podestà.

Il servizio affidato all'ATI suddetto per il triennio 2017/2020, secondo quanto stabilito nel Capitolato Speciale d'Appalto e nel Contratto, prevedeva in sintesi:

Attività di front-office

Attività di accoglienza, assistenza e informazioni al turista prima, durante e dopo la permanenza con distribuzione di materiali informativi e promozionali, servizi di biglietteria in occasione di alcuni eventi e manifestazioni, vendita di materiali editoriali, turistici, di gadget, prodotti tipici e informazioni su:

- indirizzi, tariffe, caratteristiche delle strutture ricettive;
- risorse storiche, ambientali, paesaggistiche, enogastronomiche e culturali dell'offerta turistica locale;
- attività culturali, sociali, economiche, sportive, tradizionali del territorio comunale e dell'Unione di Comuni, istituti e beni culturali e artistici;
- orari di apertura di chiese, musei, mostre, parchi naturali,;
- informazioni sugli indirizzi, numeri telefonici di strutture ricreative e del tempo libero;
- mobilità verso altre destinazioni, con indicazioni di percorsi, orari, itinerari, anche con distribuzione di specifiche cartine contenenti indicazioni stradali;

Attività di back-office

Attività di carattere redazionale e di comunicazione prevalentemente mediante la gestione del sito ufficiale di informazione turistica www.turismomassamarittima.it e dei profili social dello stesso e disbrigo della corrispondenza indirizzata all'ufficio, relativa a questioni di carattere turistico, con spedizione delle eventuali risposte e degli eventuali opuscoli richiesti.

2.3 – Obblighi di servizio pubblico

I servizi offerti dall'Ufficio turistico IAT sono attività da ritenersi di interesse generale perché presentano un ruolo nella promozione territoriale e pertanto possono essere sottoposti dalle autorità ad obblighi di servizio pubblico.

Le modalità di erogazione del servizio sono definite dal Comune di Massa Marittima con la presente relazione e con il **progetto di gestione** presentato dalla Società in house, in coerenza con i criteri stabiliti



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



dalla legge (a titolo esemplificativo e non esaustivo, art. 192, comma 2, del D. Lgs. n. 50/16) così come gli standard minimi di tipo quali-quantitativo da prevedere nella carta dei servizi da predisporre da parte del gestore.

Il servizio sarà svolto dal gestore alle condizioni previste nel Contratto in conformità agli indirizzi ed ai provvedimenti del Comune, nel rispetto delle prescrizioni e dei principi contenuti nelle disposizioni legislative e regolamentari vigenti, dei regolamenti, direttive e raccomandazioni europee, delle norme tecniche emanate dagli organismi nazionali ed internazionali competenti in materia.

Il Comune di Massa Marittima si riserva la facoltà, a proprio insindacabile giudizio, di ampliare il servizio o di apporre modifiche e migliorie qualora se ne presentasse la necessità.

Le funzioni, i compiti e le responsabilità che sono a carico del Comune e della Società sono, dettagliatamente, distinti nel Progetto Tecnico all'uopo predisposto.

La durata del contratto è di anni sei (6), dalla data di avvio del servizio, come risultante dal verbale di avvio dell'esecuzione, con opzione di rinnovo da parte dell'Ente per ulteriori sei (6) anni in caso di risultati positivi della gestione ad inderogabile discrezione del Comune.

La ripetizione dell'affidamento si intende riferita all'intero contenuto del presente contratto e tutte le sue condizioni, nessuna esclusa ed eccettuata.

Alla scadenza del contratto il Comune potrà richiedere alla Società di presentare un programma di miglioramento del servizio che verrà valutato tenendo conto, tra l'altro, dei risultati ottenuti durante la gestione e le modalità di esecuzione del servizio, in termini di economicità e di soddisfacimento dei bisogni e apprezzamento da parte degli utenti.

Il comune potrà altresì alla scadenza promuovere una revisione, modifiche e/o integrazioni dei servizi richiesti e adeguamento e ricalcolo dei costi.

E' escluso il tacito rinnovo.

L'Amministrazione Comunale si riserva la facoltà di consegna del servizio nelle more della stipula del contratto. Il contratto sarà stilato mediante scrittura privata in modalità elettronica, da repertoriare e da registrare. Tutte le spese, imposte e tasse inerenti e conseguenti alla sottoscrizione della presente scrittura privata saranno a carico della Società.

Alla stipula del contratto sarà dalla scrivente società consegnata al Comune la trasmissione dell'elenco del personale addetto al servizio e dei relativi attestati formativi.

La Società dovrà adottare tutte le misure idonee al raggiungimento degli obiettivi prestabiliti dal Comune concordati con la stessa nell'erogazione del servizio.

La Società dovrà pertanto attenersi ai seguenti principi fondamentali da assumersi per l'erogazione del servizio:

Eguaglianza: impegno a garantire il rispetto e l'uniformità delle prestazioni per ognuno, assicurando che non avvenga alcuna ingiustificata discriminazione per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione, classe sociale ed opinioni politiche;

Chiarezza e cortesia: il personale addetto al servizio tratterà i fruitori con rispetto e cortesia, adeguando il registro in base alla tipologia di utenza e più in generale utilizzando un linguaggio semplice e comprensibile; garantendo il rispetto della privacy;

Partecipazione: deve essere garantita all'utenza la piena partecipazione alla corretta erogazione del servizio, riconoscendo all'utente il diritto ad ottenere le informazioni richieste, a formulare suggerimenti e ad inoltrare eventuali reclami;

Efficienza ed efficacia: rispetto di adeguati standard tecnici di qualità del servizio, adottando le misure idonee al raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed in base ai bisogni dell'utenza ed elaborando piani di efficienza per il continuo miglioramento della qualità del servizio;



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



Imparzialità: l'Appaltatore deve prestare il servizio in modo obiettivo, giusto, imparziale e neutrale, garantendo pari opportunità nell'accoglienza e nella fornitura dell'informazione a tutti gli utenti e ponendo sullo stesso piano le strutture ricettive, le aziende, le attività e - più in generale - gli operatori del nostro territorio.

Economicità e qualità: i servizi di informazione e accoglienza turistica dovranno essere forniti all'utenza in maniera gratuita, fornendo notizie e informazioni desumibili da pubblicazioni ufficiali, omettendo, comunque di esprimere suggerimenti, giudizi e indicazioni soggettive nei confronti di imprese o altri soggetti che operano nel territorio.

L'attività di vigilanza e controllo sul servizio sarà svolta dal Comune di Massa Marittima, esercitata in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e dei consumatori e nell'ottica di assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico generale ed i livelli minimi essenziali delle prestazioni uniformi, costituzionalmente garantite. Detta attività di controllo si pone come obiettivo ed obbligo di servizio, la tutela del diritto dei cittadini di accedere ai pubblici servizi locali, la cui erogazione dovrà avvenire con modalità che ne promuovano ed assicurino il miglioramento degli standard qualitativi e di equa distribuzione sul territorio, nel rispetto dei livelli minimi essenziali delle prestazioni garantite, anche in ossequio alle vigenti disposizioni in materia di "carta dei servizi". Il Comune potrà effettuare in qualunque momento verifiche, controlli e ispezioni che ritenga opportune e/o necessarie, senza necessità di alcun preavviso, avendo cura di non recare pregiudizio al regolare svolgimento del servizio.

L'attività di vigilanza, controllo analogo nei confronti del gestore, inerenti la corretta esecuzione del rapporto di servizio e delle obbligazioni da esso derivanti, nonché l'esecuzione del contratto, oltre al raggiungimento degli standard qualitativi e tecnici stabiliti, si esplica attraverso i vincoli ed obblighi di cui allo Statuto della "Massa Marittima Multiservizi Unipersonale S.R.L.", del contratto di servizio, della carta dei servizi, degli strumenti e le procedure di cui al vigente regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni, in relazione al modello di governance delle società in *house* ed i relativi obblighi informativi, oltre che nel rispetto delle seguenti attività di verifica:

- controlli tecnici, inerenti le modalità di erogazione dei servizi affidati nonché il livello qualitativo dei servizi offerti;
- controlli economico-gestionali relativi alla gestione del servizio.

Il servizio oggetto dell'affidamento, essendo un servizio pubblico, per nessuna ragione potrà essere sospeso senza la preventiva autorizzazione del Comune di Massa Marittima.

Il Comune si riserva di poter espletare, in contraddittorio, verifiche e/o accertamenti relativamente allo svolgimento dei servizi affidati, sulle modalità di gestione ed erogazione del servizio pubblica affidato, al fine di apportare eventuali modifiche ed integrazioni ritenute necessarie.

SEZIONE 3

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Per la realizzazione delle attività sopra indicate la modalità di esercizio del servizio prescelta è l'affidamento diretto "*in house providing*" ai sensi della normativa comunitaria e nazionale. Il Comune di Massa Marittima si avvarrà della propria società in *house*, della "Massa Marittima Multiservizi Unipersonale S.R.L.", controllata al 100% dall'Ente, la quale rispetta i requisiti della normativa in materia, stante:

- le percentuali di partecipazione al capitale sociale;
- il controllo "*analogo*" esercitato dal Comune di Massa Marittima, come già evidenziato nel paragrafo precedente

Del resto, risulta anche qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario, che consente al Comune di Massa Marittima, un controllo ed una capacità di intervento sui servizi più penetrante di quella praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di servizio.



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



SEZIONE 4 – MOTIVAZIONE DELLA SCELTA DELLA MODALITA' DI AFFIDAMENTO A "MASSA MARITTIMA MULTISERVIZI UNIPERSONALE SRL"

La decisione del Comune di gestire alcuni servizi tramite un organismo partecipato costituisce una modalità di organizzazione degli interventi dell'Ente in settori che presentano un particolare interesse per il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'Ente stesso.

La gestione del servizio IAT del Comune di Massa Marittima tramite la Società Multiservizi costituisce per il Comune la scelta strategica più idonea, fra quelle legalmente prefigurabili, per porre in essere un assetto organizzativo che, diverso appunto dalla gestione in economia, risponda in modo appropriato ai principi di efficienza, efficacia ed economicità nella gestione dei servizi, nel rispetto dei limiti quantitativi posti dall'art. 14, comma 32 del d. l. 78/2010 e s.m.i.

Il mantenimento di un unico organismo strumentale si ispira principalmente al rispetto delle condizioni "di virtuosità" previste dal Legislatore per gli Enti di minori dimensioni, in quanto:

- non aumenta il numero di partecipazioni da parte del comune;
- garantisce il contenimento dei costi e consente una più incisiva azione di coordinamento e di indirizzo per la gestione di numerosi servizi comunali strategici per l'ente e fondamentali per la cittadinanza;

4.1 MODALITA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PREVISTE DALLA NORMATIVA

La normativa vigente prevede le seguenti modalità di erogazione dei "servizi pubblici locali a rilevanza economica":

1. concessione di servizi a terzi;
2. affidamento a Società di capitale misto pubblico – privato;
3. appalto di servizi;
4. gestione diretta;
5. affidamento "in house";

L'affidamento del servizio alla Società "Massa Marittima Multiservizi Unipersonale SRL" garantisce all'Ente:

- la conservazione, il consolidamento e lo sviluppo della competenza nella gestione dell'Ufficio Turistico generatosi negli anni;
- l'effettuazione degli investimenti necessari tesi al miglioramento dell'efficienza del servizio, data la continuità nella gestione;
- la possibilità di compartecipare nella gestione dell'Ufficio Turistico, dando veloce mandato operativo agli indirizzi politici e strategici, essendo la Massa Marittima Multiservizi SRL Unipersonale totalmente partecipata dal Comune di Massa Marittima

4.2 MOTIVAZIONE GESTIONALE

Le relazioni che il turista si trova ad intraprendere con l'intero sistema locale influenzano fortemente la percezione del grado di ospitalità di una località turistica ed incidono fortemente anche sul giudizio complessivo dell'esperienza stessa.

Molto spesso quella dell'Ufficio turistico è la prima porta che i visitatori decidono di varcare all'arrivo in città e il servizio reso dagli operatori costituisce una sorta benvenuto e di biglietto da visita della città stessa.

Per queste ragioni un servizio informazioni di qualità ed una cultura dell'ospitalità, costituiscono un requisito sempre più basilare per una destinazione turistica che sappia accogliere e fidelizzare il turista.



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



Il servizio IAT deve essere reso in modo professionale, esaustivo, attento ai bisogni e agli interessi dell'ospite, con capacità di relazione e di contatto umano, con competenza e profonda conoscenza dell'intera offerta turistica della città e del territorio.

Per il Comune di Massa Marittima, che sta investendo impegno e risorse per potenziare la proposta turistica della città e del territorio, puntando, oltre che sulla nota vocazione di città d'arte e di cultura, su altri prodotti "vincenti" e sempre più appetibili come l'outdoor, la sostenibilità e l'ambiente, è evidente che un servizio IAT di qualità costituisca uno strumento fondamentale al servizio dell'Ente stesso, per diffondere la conoscenza dell'offerta turistica del territorio massetano.

Tale servizio, oltre all'attitudine e alle competenze suddette, richiede inoltre una grande flessibilità e capacità di adattamento ai fattori esterni che influenzano i bisogni e l'andamento della domanda turistica. Una dimostrazione di ciò è il profondo mutamento che ha segnato il turismo nella stagione estiva 2020 a seguito della pandemia da Covid-19: mesi primaverili caratterizzati da una chiusura totale per il lockdown, timida ripresa nei mesi di giugno e luglio che solitamente costituiscono la piena stagione, per poi registrare un inaspettato boom di presenze – superiore a quanto registrato negli anni precedenti in tutto il periodo estivo – nei mesi di agosto, settembre e ottobre con una tipologia di turisti diversa da quella a cui siamo abituati (prevalenza assoluta di italiani e pochissimi stranieri) con bisogni diversi, orientati all'ambiente, alla sostenibilità e all'outdoor, che quest'anno più che mai si sono rivelate nuove e vincenti attrattive del nostro territorio, da sempre incentrato prevalentemente sulla tradizione e sul turismo culturale.

In casi come questo il servizio di informazione e accoglienza turistica deve essere ripensato, aggiornato e adeguato a soddisfare una domanda in continua evoluzione, che potrebbe richiedere azioni e soluzioni al momento non prevedibili e difficilmente "incasellabili" in un elenco di mansioni riconducibili ad capitolato di servizi.

Il potere di indirizzo dell'Ente consiste anche nella predisposizione di piani di strategia di marketing che tengano conto dell'andamento del mercato turistico e che puntino a valorizzare le potenzialità del territorio comunale, le attività e gli operatori del settore turistico, le strutture ricettive e di ristorazione, gli esercizi commerciali, i produttori e più in generale tutte le attività che possano essere coinvolte nell'indotto turistico.

Dal punto di vista gestionale si ritiene quindi che l'affidamento del servizio IAT alla *Società in house providing* "**Massa Marittima Multiservizi SRL Unipersonale**" possa essere la soluzione ottimale per l'Ente, rispetto all'affidamento del servizio ad un soggetto esterno, in quanto consente allo stesso di esercitare il proprio potere di indirizzo e controllo sulla Società in modo funzionale alle proprie necessità: invece di disporre di una serie di servizi standardizzati e predefiniti per gli uffici turistici, questa soluzione permette infatti all'Ente di esercitare un controllo diretto sulla gestione, di individuare in corso d'opera le priorità e di disporre eventuali modifiche e migliorie, rispondendo così in modo tempestivo ed efficace ai bisogni e alle nuove tendenze della domanda turistica.

4.3 MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA

La seguente analisi economico-finanziaria si pone la finalità di dimostrare il mantenimento dell'economicità per la durata dell'ipotizzato affidamento "in house" alla Società "**Massa Marittima Multiservizi Srl Unipersonale**" del "*Servizio di informazione e accoglienza turistica del Comune di Massa Marittima*".

La determinazione della sostenibilità finanziaria dell'investimento viene dimostrata con lo sviluppo di un conto economico previsionale, predisposto dalla Società in house:



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



Ricavi	TOTALE	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ricavi	204.000,00	34.000,00	34.000,00	34.000,00	34.000,00	34.000,00	34.000,00
Ricavi con moneta elettronica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aggio su sanzioni rilevate	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ricavi da vendita libri	3.000,00	500,00	500,00	500,00	500,00	500,00	500,00
Ricavi da attività complementari	4.800,00	800,00	800,00	800,00	800,00	800,00	800,00
<u>Totale ricavi</u>	<u>211.800,00</u>	<u>35.300,00</u>	<u>35.300,00</u>	<u>35.300,00</u>	<u>35.300,00</u>	<u>35.300,00</u>	<u>35.300,00</u>
Costi							
Costo consumabili	720,00	120,00	120,00	120,00	120,00	120,00	120,00
Costo moneta elettronica	0,00	-	-	-	-	-	-
Acquisto libri e periodici	2.400,00	400,00	400,00	400,00	400,00	400,00	400,00
Costo del personale	171.001,12	27.833,52	27.833,52	28.833,52	28.833,52	28.833,52	28.833,52
Costi telefonia dati	576,00	96,00	96,00	96,00	96,00	96,00	96,00
Costi non deducibili	6.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Assicurazione resp Civile	6.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Costi generali di struttura	6.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Costi gestione amministrativa	7.200,00	1.200,00	1.200,00	1.200,00	1.200,00	1.200,00	1.200,00
Costi per selezione del personale	3.000,00	1.500,00	1.500,00	-	-	-	-
Spese registrazione contratto	470,00	245,00	45,00	45,00	45,00	45,00	45,00
<u>Totale costi</u>	<u>203.367,12</u>	<u>34.394,52</u>	<u>34.194,52</u>	<u>33.694,52</u>	<u>33.694,52</u>	<u>33.694,52</u>	<u>33.694,52</u>
Margine operativo lordo	8.432,88	905,48	1.105,48	1.605,48	1.605,48	1.605,48	1.605,48
Ammortamenti	4.500,00	900,00	900,00	900,00	900,00	900,00	-
Reddito operativo lordo	3.932,88	5,48	205,48	705,48	705,48	705,48	1.605,48
Imposte	1.060,40	0,00	55,48	190,48	190,48	190,48	433,48
Reddito netto	2.872,48	5,48	150,00	515,00	515,00	515,00	1.172,00

L'Amministrazione comunale assegna alla Società in house n. 2 locali destinati al servizio IAT, ubicati presso il Palazzo del Podestà, in piazza Garibaldi n. 2. Presso la medesima struttura ha sede il Museo Archeologico "Giovannangelo Camporeale" attualmente in fase di riallestimento. Il primo locale destinato al servizio IAT è costituito da un ambiente unico di 26,56 mq con accesso diretto sulla piazza Garibaldi e ingresso autonomo rispetto al Museo Archeologico ed escluso dall'impianto di allarme del museo stesso. Detto locale è adibito all'accoglienza e all'informazioni e qui si trova la postazione dell'operatore addetto al servizio. Dal primo locale si accede ad un secondo locale di 25,25 mq a ingresso libero nel quale saranno a disposizione dell'utenza apparecchi multimediali e materiali cartacei di promozione del territorio. A carico della Società, come risulta dalla relativa voce inserita nella tabella dei costi, sono i canoni delle utenze elettriche e idriche, mentre a carico dell'Ente sono i canoni delle utenze telefoniche e delle connessioni ADSL/internet.

Appurato che attualmente è presente un'unica utenza che fa capo al Museo Archeologico, qualora in occasione dei lavori di riallestimento non fosse possibile sezionare le utenze o installare dei contatori a defalco per la determinazione dei consumi, la ripartizione delle spese verrà effettuata in base ai millesimi.



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



I servizi igienici per il personale ed il magazzino per lo stoccaggio dei materiali sono collocati nell'adiacente sede di vicolo Todini civ. n. 3/5.

La gestione, come risulta dalle evidenze contabili previsionali, è in equilibrio nel corso del periodo considerato, tenuto conto anche della compensazione economica da parte del Comune di Massa Marittima, del sostenimento di costi per l'acquisto di attrezzature di nuova generazione che permetteranno un servizio più efficiente in favore dell'utenza.

In conclusione, l'affidamento "*in house providing*" alla Massa Marittima Multiservizi SRL Unipersonale risulta la scelta più conveniente rispetto alle modalità che l'attuale normativa consente di attuare, in quanto:

- il Comune mantiene rilevanti poteri di indirizzo, controllo e coordinamento del servizio;
- la Massa Marittima Multiservizi SRL Unipersonale è in grado di mantenere/migliorare il proprio equilibrio economico finanziario per tutta la durata della Concessione del servizio IAT;
- risultano finanziati gli investimenti necessari senza alcun esborso finanziario da parte dell'Ente;
- l'eventuale utile operativo e l'utile netto prodotto dalla vendita dei materiali del bookshop e dai servizi turistici a pagamento (visite guidate, attività educative, escursioni, etc...) rimane nel perimetro del "Gruppo pubblico locale" piuttosto che essere di spettanza dell'imprenditore privato;
- possibilità per l'Ente di esercitare un controllo diretto sulla gestione e pertanto modificare il servizio in corso d'opera per rispondere tempestivamente ed efficacemente ai bisogni e alle nuove tendenze della domanda turistica.

Vi sono inoltre nel progetto di servizio predisposto dalla *Società in house* una serie di servizi ulteriori rispetto a quanto fino ad oggi messo in atto dall'Ufficio turistico, che aumentano notevolmente il valore del servizio prodotto, sia in termini di qualità che in termini di un possibile ritorno economico e di immagine per l'Ente.

L'aver acquisito in corso d'opera – settembre 2018 – la competenza diretta sulla gestione del servizio IAT e dell'Ufficio turistico e l'aver avuto modo – da allora e fino ad oggi – di comprendere il profondo cambiamento avvenuto nel criterio di scelta delle destinazioni turistiche, nel peso del fattore esperienziale e nell'importanza dei servizi turistici coordinati e integrati tra le varie realtà locali, ha dato la possibilità all'Ente di avere una visione più chiara della capacità attrattiva e dei punti di forza del nostro territorio e sul ruolo fondamentale che il servizio IAT può assumere nella valorizzazione della nostra destinazione turistica.

I punti di forza del progetto del servizio IAT risultano essere in estrema sintesi:

- ampliamento ore annue di apertura: da 1.500 a 1.700 con conseguente apertura giornaliera dell'ufficio anche durante i mesi invernali (chiusura un solo giorno settimanale); è inoltre previsto un aumento di ore di apertura nei mesi di maggior affluenza, con apertura anche serale da metà luglio a metà agosto;
- disponibilità da parte della Massa Marittima Multiservizi SRL ad offrire un'ampia attività di supporto all'Ente e agli organizzatori in occasione di eventi e manifestazioni (avvenimenti locali, festival, stagioni teatrali, concerti, mostre, eventi celebrativi, saloni e fiere, mercatini, manifestazioni sportive, etc.) o altre attività di promozione e marketing;
- maggiore preparazione e qualificazione del personale sul tema bike (percorsi bike e trekking) in stretta collaborazione con le associazioni locali del settore;
- maggiore coinvolgimento con i progetti dell'Ambito turistico Maremma Area Nord e con la Rete museale provinciale;



COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Prov. di Grosseto



- maggior collaborazione e coinvolgimento con gli uffici comunali per traduzioni, elaborazioni testi e lavoro di backoffice;
- creazione di una rete di collaborazione con gli operatori economici e turistici del territorio per lo scambio reciproco di materiali e informazioni turistiche e per un aggiornamento continuo sulle proposte, le iniziative e gli eventi del Comune di Massa Marittima;
- consegna e distribuzione dei materiali cartacei di Massa Marittima agli uffici turistici di Ambito;
- maggiore collaborazione coinvolgimento con il Parco tecnologico delle Colline Metallifere;
- maggiore sinergie tra uffici ed operatori del servizio, derivanti dalla partecipazione diretta del Comune di Massa Marittima dentro la gestione strategica ed operativa della società;

In sintesi, le condizioni per l'affidamento diretto in house sono pertanto assolutamente sussistenti.

Come sopra accennato, infatti, i requisiti richiesti dalla normativa europea sono:

- 1) che nelle società controllate non vi sia 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;
- 2) che oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata sia 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;
- 3) che l'ente affidante eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

I capitali e la stessa svolge la totalità delle proprie attività in favore dell'Ente. La disciplina dei servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da appositi contratti di servizio.

Riguardo ai requisiti di cui sopra si rileva che:

- Requisito 1): i capitali della "Massa Marittima Multiservizi Srl Unipersonale" sono al 100% di proprietà del Comune di Massa Marittima;
- Requisito 2) la "Massa Marittima Multiservizi Srl Unipersonale" svolge la totalità delle proprie attività in favore del Comune di Massa Marittima. La disciplina dei servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da appositi contratti di servizio;
- Requisito 3), la Multiservizi è società operante in regime di "in house providing" del Comune di Massa Marittima, ovvero sottoposta a controllo analogo, nel rispetto della normativa vigente, in quanto l'Amministrazione esercita sulle persone giuridiche di cui trattasi un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi (influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative), il 100% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti a loro affidati dall'Amministrazione e nelle persone giuridiche controllate non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati.

SEZIONE 5

PUBBLICAZIONE SUL SITO WEB DEL COMUNE DI MASSA MARITTIMA

Ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/12, e per assicurare un'adeguata informazione alla cittadinanza tutta, la presente relazione è pubblicata sul sito web del Comune di Massa Marittima.

Massa Marittima, 15.12.2020



COMUNE DI MASSA MARITTIMA
Prov. di Grosseto

Il Responsabile del Settore 1
Giuliana Gucci

