

COMUNE DI CASTELNUOVO DI PORTO

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: produzione di beni e servizi a favore del Comune di Castelnuovo di Porto e della collettività e gestione di servizi pubblici economici

Produzione di beni e servizi a favore del Comune di Castelnuovo di Porto e della collettività e gestione di servizi pubblici economici

Sin dal suo insediamento questa amministrazione ha avviato una analisi generalizzata sulla gestione di tutti i servizi al fine di verificare la possibilità di ottimizzare i costi. Il Comune di Castelnuovo di Porto, attualmente, gestisce i beni di sua proprietà, i servizi di gestione e manutenzione dei beni immobili e la gestione dei servizi

di manutenzione del verde, ecc. secondo un modello organizzativo complesso, che coinvolge diversi uffici interni all'Ente. Il Comune di Castelnuovo di Porto, negli anni precedenti a questa amministrazione non ha mai provveduto a valorizzare il vasto patrimonio di cui è proprietario. Inoltre, sempre negli ultimi anni il patrimonio dell'Ente ha subito un notevole incremento derivante dalla lotta al fenomeno dell'abusivismo edilizio nonché derivante da un contenzioso con il Comune di Roma Capitale. Infatti il patrimonio da valorizzare del Comune di Castelnuovo di Porto, è composto da n. 51 immobili (terreni e fabbricati), con un valore di alienazione pari ad Euro 978840.00 e, in caso di fitto, con un introito per le casse comunali di Euro 150458,40 annui.

Successivamente con sentenza n.603/2020 del TAR Lazio, il Comune di Castelnuovo di Porto ha l'onere di gestione di 16 appartamenti residenziali e 5 immobili a destinazione pubblica, di proprietà di Roma Capitale. Va aggiunto inoltre che, a seguito della vasta attività di repressione del fenomeno dell'abusivismo edilizio, è attualmente proprietario di molte unità di beni immobiliari che necessitano di un piano specifico di valorizzazione e in particolare, a seguito della determina di acquisizione, la n. 89/18, è divenuto proprietario di n. 4 palazzine in Via di monte Tufello n. 4, meglio identificate in catasto al foglio 29, particelle 39 (sub da 1 a 144), 51 (sub da 1 a 41), 52 (sub da 1 a 32), 53 (sub da 1 a 46) e 54 (sub da 1 a 52), per un totale di 315 unità immobiliari.

Il modello organizzativo fin oggi adottato, non consente di gestire, mantenere e valorizzare un patrimonio così rilevante. 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 dal Comune di Castelnuovo di Porto nell'ambito delle attività affidate con il contratto di servizio, dimensionandosi ed organizzandosi in conformità all'andamento dell'attuazione del piano annuale di valorizzazione del patrimonio pubblico -con benefici in termini di tempestività nello svolgimento delle attività, controllo diretto dei costi da parte del socio pubblico e miglior qualità dei servizi per la collettività. Infatti si è ipotizzato un modello organizzativo con l'assunzione di n. 2 dipendenti: un impiegato tecnico con funzioni ad alto contenuto professionale, con responsabilità di direzione esecutiva, capo servizio di ufficio tecnico, e un impiegato amministrativo con funzioni di autonomia operativa nell'ambito delle proprie mansioni per la gestione immobiliare e la contabilità della società in house. A fronte di una previsione di incasso di € 302.194,20 si prevede una spesa totale di € 77.097,81.

Altra considerazione riguarda la gestione della farmacia comunale. Sta ormai scomparendo nella maggior parte dei comuni anche limitrofi la gestione diretta da parte del comune della farmacia comunale. Su questo argomento, si era svolto già uno studio per comprendere le possibilità di gestione anche in considerazione del mutamento che stanno subendo le farmacie in termini di servizi da erogare. E' un dato di fatto che il farmacista, oltre all'esercizio della sua tradizionale funzione, deve assumere un nuovo ruolo manageriale, per essere in grado di gestire il proprio punto vendita secondo un'ottica di mercato e di concorrenza anche mediante la realizzazione di servizi di assistenza e diagnostica per il paziente, quali ad esempio analisi e intolleranze,

campagne di prevenzione organizzando giornate di screening con esame diagnostico effettuato in farmacia da personale qualificato con apparecchiature ad alta tecnologia. Il modello organizzativo fin oggi adottato, non consente di gestire e valorizzare una risorsa così rilevante per la comunità. Infatti attualmente la farmacia comunale è gestita da un solo farmacista dipendente del comune di Castelnuovo di Porto e da un'ulteriore risorsa in comando dal Comune di Fiano Romano, prossima al pensionamento. 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 dal Comune di Castelnuovo di Porto nell'ambito delle attività affidate con il contratto di servizio, dimensionandosi ed organizzandosi in conformità all'andamento del mercato, con benefici in termini di sviluppo delle attività complementari, controllo diretto dei costi da parte del socio pubblico e miglior qualità dei servizi per la collettività, diventando un centro polifunzionale della salute e del benessere.

Altro argomento riguarda la gestione del cimitero comunale. Ad oggi nel cimitero viene impiegata una risorsa umana per quanto riguarda l'aspetto manutentivo e le tumulazioni ed inumazioni con grosse difficoltà nella gestione amministrativa dello stesso (stipula contratti, illuminazione votiva). Per la gestione cimiteriale si prevede l'assunzione di un operaio comune -custode del cimitero-. Per quanto riguarda la parte amministrativa la figura già deputata alla gestione del patrimonio si occuperà anche del cimitero.

Una volta avviata la società pubblica, con un modello organizzativo efficace ed efficiente potrebbe assumere ulteriori servizi che sono stati richiamati all'interno della bozza di statuto.

La sostenibilità economico finanziaria della società in house

Le previsioni richieste dall'art. 5 del TUSPP per l'analitica motivazione devono definire l'analisi di sostenibilità economica finanziaria della società in house. La crescita del fatturato della farmacia grazie alle strategie su menzionate e il mercato di riferimento in forte espansione commerciale e in termini di infrastrutture stradali che permettono il facile raggiungimento, l'assunzione di nuovo personale per la gestione immobiliare e cimiteriale fanno sì che la società mantenga un equilibrio economico, finanziario e patrimoniale senza registrare disequilibri né esigenze di ulteriori apporti di capitale da parte dei soci.

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 efficientamento 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 dell'ente 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, la rigidità della struttura e dei processi decisionali dell'ente, 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.

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

Dal punto di vista gestionale, l'affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica alla S.r.l. permetterebbe all'ente 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.

L'affidamento dei servizi alla Società "in house providing" garantisce all'ente:

- 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.

-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.

Il Responsabile dell’Area III

Arch. Aldo Olivo