

Fra gli enti che concorrono alla realizzazione ed alla distribuzione di beni e servizi di interesse generale si distingue l'**impresa pubblica**.

Si tratta di un'impresa la cui attività, appunto, è esercitata da un soggetto pubblico, nel nostro caso dal Comune, che favorisce un'estensione tramite cui produrre beni e servizi pubblici attingendo direttamente da una società formalmente privata di cui ha il controllo, senza ricorrere al mercato.

Si realizza, in questo modo, la cosiddetta **internalizzazione**, con la quale la pubblica amministrazione si serve delle sue società *in house* come ente strumentale, sotto il suo controllo, anziché rivolgersi a bandi di gara dagli esiti spesso incerti.

Tuttavia, secondo la **giurisprudenza** comunitaria consolidata **dopo la sentenza Teckal**, è ormai assodato che l'affidamento diretto sia ammissibile in quanto esprime il principio di auto-organizzazione della pubblica amministrazione: perché, di fatto, quando viene affidato un appalto o una concessione ad una società *in house* è l'amministrazione stessa a produrre un bene o fornire un servizio, dato che quella società è una sua articolazione interna, con cui intercorre un rapporto organico. Non viene stipulato, quindi, un contratto pubblico con la società *in house*: ed ecco perché non si applica la disciplina dell'evidenza pubblica, come ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la **sentenza Stadt Halle del 2005**.

Per quanto riguarda la disciplina applicabile alle società pubbliche, essa è sempre stata oggetto di dibattito, dato che, da un lato, la forma è quella societaria (e quindi richiederebbe la disciplina privatistica), dall'altro, la sostanza è pubblicistica (e dunque postulerebbe un regime di diritto amministrativo).

A questo proposito, la relazione di accompagnamento al Codice civile del 1942 precisa, a proposito di società a partecipazione pubblica, che **la disciplina applicabile è quella privatistica, salva diversa espressa previsione di legge**. Tale regola sancisce, quindi, la preponderanza del criterio formale su quello sostanziale: la forma societaria prevale sulla natura pubblicistica.

Di ciò è data conferma dalla normativa attualmente vigente, poiché l'art. 1, comma 2 del Testo Unico delle società partecipate prevede proprio l'applicabilità della disciplina codicistica, ove non derogata dalla legge.

Anche i rapporti di lavoro dei dipendenti delle società pubbliche si disciplinano secondo le norme privatistiche; così come le ipotesi di crisi d'impresa, che vedranno applicabile la disciplina relativa a fallimento, concordato preventivo, amministrazione straordinaria (art. 14 TU).

Similmente, anche le vicende riguardanti gli amministratori della società seguiranno le regole di diritto privato, con conseguente **giurisdizione del giudice ordinario**.

Le società *in house* costituiscono quindi una figura ambivalente, a cavallo fra diritto privato e diritto amministrativo, come rispecchiato dalla relativa disciplina applicabile.

In alternativa alle procedure di evidenza pubblica, offrono indubbiamente al Comune un utile strumento per l'autoproduzione di beni e l'erogazione di servizi alla collettività.

In questo ambito, è bene, poi, ricordare come le Sezioni riunite della Corte dei Conti abbiano avuto modo di precisare che *“lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi”* (Sezioni riunite n. 16/2022/QMIG).

In tal senso, la valutazione di **convenienza economica non si riduce alla dimostrazione di redditività dell'investimento nella prospettiva lucrativa, ma implica che la motivazione dell'atto dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione** (profilo dell'efficacia), sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità), anche attraverso il raffronto con soluzioni gestionali diverse (Sezioni riunite n. 27/2022/PASP).

Ed è proprio nella necessità di garantire il miglior risultato che si coglie la **non eccezionalità dell'istituto** in esame e la sua riconducibilità ad uno dei moduli organizzatori di cui come pubblica amministrazione ci vogliamo avvalere **per realizzare nel modo più efficace l'interesse pubblico** perseguito, riuscendo ad ottenere una riduzione maggiore dei costi rispetto a quella ottenuta con il ricorso al mercato.

L'affidamento in house, dunque, costituisce una scelta gestionale volta a garantire **l'efficienza, l'efficacia, l'economicità, la qualità del servizio**, nonché l'ottimale impiego delle risorse pubbliche, ponendosi in tale prospettiva sulla stessa linea direttrice delle regole che governano il ricorso al mercato, evitando qualsivoglia forma di alterazione della concorrenza.

A tal fine si è regolarmente proceduto anche alla consultazione pubblica al fine di consentire alle imprese di settori, contrarie o favorevoli all'iniziativa, di formulare idonee e tempestive osservazioni in ordine alla scelta dell'amministrazione al fine di offrire un loro punto di vista sui possibili impatti della scelta.

Non essendo pervenute osservazioni o suggerimenti l'ente oggi può regolarmente procedere alla costituzione.

Le società che oggi costituiamo svolgeranno un ruolo molto importante nel futuro della nostra collettività andando così a generare importanti e nuovi posti di lavoro circa una cinquantina in prima battuta tra fissi e stagionali.

Per fare tutto ciò ci siamo quindi avvalsi di professionisti del settore che hanno stilato, analizzato e studiato un piano tecnico di fattibilità che dimostrasse essere una razionale scelta ma soprattutto un non incremento dei costi diretti o indiretti a carico dell'ente e soprattutto il concreto miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi resi alla collettività, unitamente all'argomentata dimostrazione (come per il porto), dell'impossibilità per il personale dell'ente nel poterlo continuare a gestire in forma diretta per mancanza di figure professionali adeguate (pensionamenti in corso), e nella dimensione ed estensione futura che potrebbe assumere successivamente con il progetto di ampliamento e realizzazione.



Oggi l'amministrazione guarda pertanto al futuro di Palau, costituendo due società alle quali affidare direttamente la gestione di alcuni servizi d'interesse economico generale ed altre attività strumentali svolte oggi giorno mediante affidamento in appalto a soggetti terzi, esercitando nei confronti delle stesse un controllo sostanziale ex ante, in itinere ed ex post, attraverso la costituzione a livello interno di un comitato di controllo analogo con il compito di verificare costantemente l'andamento della gestione e la congruità delle scelte messe in campo dagli amministratori con riferimento agli indirizzi e obiettivi assegnati dall'amministrazione.

Se ne evince la sostenibilità (e la motivazione) economico-finanziaria della scelta, richiamandosi, in particolare, la valutazione dell'efficienza e dell'economicità attraverso la proiezione per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi, dei ricavi, degli investimenti e delle relative fonti di finanziamento, nonché dell'assetto economico-patrimoniale, vertendo la relativa analisi in sostanza sulla verifica che il piano economico finanziario che verrà poi presentato dagli amministratori delle società risulti internamente coerente e sostenibile, nonché garante dell'equilibrio economico finanziario per l'intera durata dell'affidamento.

L'amministrazione trasferirà pertanto alle due società in house, le stesse risorse che nel bilancio comunale sono oggi destinate all'acquisto di beni e servizi da operatori economici presenti sul mercato. Ciò consentirà alle due nuove società di avere le risorse economiche necessarie per dotarsi di autonomo personale e delle attrezzature necessarie allo svolgimento diretto delle attività e per realizzare tutte le iniziative utili ad incrementare il livello qualitativo dei servizi.

La previsione di costituire due diverse società, anziché una, trova pertanto la sua principale motivazione nella necessità di separare la gestione del porto da tutte le altre attività.

La gestione del porto, infatti, oltre a necessitare di competenze tecniche specifiche, deve tenere conto che deve comprendere una vasta gamma di responsabilità, dal servizio clienti, alla gestione delle operazioni alla tutela ambientale, alla supervisione finanziaria garantendo termini di attrattiva turistica e di sviluppo economico locale. Scopo principale è pertanto quello di eliminare le fonti di contrasto intercorse in questi anni e di recuperare risorse consistenti allo svolgimento di tutte le altre funzioni comunali.

In via generale, ferme le valutazioni di convenienza (o, quanto meno, di equiparazione) economica, depone poi a favore della scelta della forma di gestione in house anche la titolarità pubblica della gestione effettiva del servizio, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali che assicurino le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale, l'assenza di accentuati scopi di lucro in capo alle società in house, la quale garantisce che i ricavi derivanti dall'attività affidata siano totalmente destinati alla copertura dei costi del servizio e che ogni margine disponibile sia reinvestito nel miglioramento della qualità del servizio o reso alla collettività tramite distribuzione degli utili al Comune, unico socio.

A ciò si aggiungono i maggiori e più rapidi margini di intervento disponibili per l'ente affidante nei confronti di un gestore in house rispetto ad un operatore privato, qualora emergessero criticità nella gestione del servizio, sia sotto il profilo economico, sia sotto altri profili, oltre alla possibilità per il

Comune di attuare, attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, un pregnante monitoraggio sulla gestione complessiva delle società in house, riducendo l'asimmetria informativa dovuta alla lontananza dell'ente pubblico affidante dall'attività operativa esercitata dall'impresa affidataria privata.

Vi è poi la fisiologica propensione delle Società in house, in quanto assoggettate al controllo analogo da parte dell'ente affidante (tanto più se, come nel caso, questo è anche unico socio), a pervenire a composizioni bonarie delle possibili controversie insorte nell'applicazione del contratto di servizio, evitando costosi e defatiganti contenziosi che più frequentemente possono insorgere con affidatari privati. Non ultima, si sottolinea la maggior garanzia di continuità nel lungo termine della prestazione del servizio pubblico, elemento particolarmente rilevante per un'ipotesi di rapporto – quale quello in esame, per l'oggettivo contenimento, rispetto a gestioni affidate ad operatori privati, dei rischi di insolvenza o di altre forme di cessazione/ridimensionamento dell'attività.

L'amministrazione comunale oggi da pertanto avvio ad un percorso di efficientamento e valorizzazione di alcuni servizi ritenuti strategici per il futuro di Palau, lasciando alle due nuove società e al relativo personale la gestione futura del porto tramite la Palau Porto S.r.l. e tramite la Palau Servizi Turismo S.r.l. la gestione della sosta a pagamento, dell'incasso dell'imposta di soggiorno, della gestione dell'ufficio turistico, dei servizi di promozione turistica, animazione territoriale, marketing ed attività di formazione ed informazione, la gestione del verde pubblico esterno all'abitato (antincendio e aree verdi), comprese le aree pubbliche presenti nelle lottizzazioni, la gestione e visita dei beni storici- culturali-naturali, gestione del servizio carro attrezzi, realizzazione e gestione dei chioschi pubblici comunali, attività di global service e facility management, gestione dei bagni pubblici, altre attività collaterali o servizi che nel tempo si riscontreranno attuabili.

Le nuove società avranno pertanto sede e collocazione lavorativa nel nuovo palazzo in corso di ampliamento e ammodernamento già presente sul porto turistico, godranno dunque di piena personalità giuridica e, di conseguenza di autonomia patrimoniale perfetta. Ciò a significare che gli atti compiuti nell'esercizio dell'attività societarie saranno imputate esclusivamente all'ente societario e che, pertanto, solo le società saranno responsabili delle obbligazioni assunte da coloro che siano investiti dal potere gestorio.

Le nuove società creeranno inoltre nuovi e importanti posti di lavoro, fondamentali per la crescita e lo sviluppo della nostra economia. La creazione di questi nuovi posti contribuirà così da una parte a una riduzione dei tassi di disoccupazione e dall'altra a un aumento del reddito e a un miglioramento degli standard di vita locale. Compito primario degli amministratori sarà anche quello di invogliare e attrarre i talenti migliori del nostro paese nel partecipare alle selezioni assunzionali che verranno attivate e che comprenderanno la ricerca sia di figure di carattere amministrativo-tecnico-operativo ma anche di figure con capacità manuali-fisiche.

Con questo ulteriore tassello di oggi si conferma un altro punto strategico importante del nostro progetto politico e del nostro modello di amministrazione che ancora una volta pone i Palaesi e le loro esigenze come nostro caposaldo.

Noi continuiamo a guardare sempre in prospettiva la crescita economica e turistica del nostro paese e dei nostri cittadini mantenendo fede agli impegni e affrontando consapevolmente i diversi problemi coscienti di trovarci a gestire un bene comune complesso ed esigente come quello del nostro Comune.



06-5-2025 

⑤