



ISTRUTTORIA E PARERE MOTIVATO
SULL’AFFIDAMENTO ALLE DUE NUOVE
SOCIETÀ IN HOUSE

Palau Porto srl
Palau Servizi Turismo srl

Premessa

La solidità economica di un ente si verifica **dal suo bilancio** misurando tramite esso le voci di entrata ed uscita dalle quali si possono desumere con chiarezza i servizi, le opere pubbliche, le iniziative che vengono realizzate e come vengono impiegate le risorse pubbliche.

Da tutto ciò scaturisce il risultato di amministrazione **che in questi nostri sette anni è sempre stato solo positivo e mai negativo.**

Un risultato ottenuto grazie alle programmate e oculate scelte **da buon padre di famiglia** ma anche e soprattutto al continuo monitoraggio e recupero. Si può pertanto affermare che Il Comune di Palau, sotto la gestione amministrativa prima di Palau 2018-2023 e ora di Palau 2023-2028, non abbia **mai dovuto ricorrere all'indebitamento pubblico** per fare fronte ai suoi impegni e/o modificare il sistema tassativo dei suoi cittadini (vedi l'IRPEF), **ma anzi, abbia consentito in tutti questi anni di incrementare nuove entrate e far crescere l'intera ricchezza dell'ente (vedi tabella).**

PARAMETRI OBIETTIVI PER L'ACCERTAMENTO DELLA CONDIZIONE DI ENTE STRUTTURAMENTE DEFICITARIO (AI SENSI DELL'ART. 242 DEL TUEL)

INCASSI DAI TRIBUTI LOCALI - ONERI E SUOLO							
ANNO	IMU	IMU Accertamenti	TARI	TARI Accertamenti	IMPOSTA DI SOGGIORNO	SUOLO PUBBLICO	ONERI DI URBANIZZAZIONE
2018	€. 3.081.377	€. 413.475	€. 1.626.019	€. 185.782	non istituita	€. 72.732	€. 252.065
2019	€. 3.654.457	€. 90.233	€. 1.839.843	€. 272.579	€. 1.249.632	€. 86.454	€. 276.656
2020	€. 3.051.399	€. 49.986	€. 1.019.373	€. 255.573	€. 624.946	€. 25.854	€. 165.913
2021	€. 3.178.565	€. 254.428	€. 1.131.048	€. 73.258	€. 919.219	€. 65.494	€. 579.682
2022	€. 3.248.000	€. 183.238	€. 1.249.669	€. 309.059	€. 1.231.535	€. 101.961	€. 589.116
2023	€. 3.318.095	€. 182.200	€. 2.273.431	€. 17.951	€. 1.158.848	€. 134.626	€. 308.419
2024	€. 3.347.572	€. 479.561	€. 2.411.228	€. 21.608	€. 2.207.701	€. 127.869	€. 509.290
TOT	€.24.532.586,00		€.12.686.421,00		€ 7.391.881,00	€.614.990,00	€.2.681.141,00

N.B.: Non sono stati riscontrati parametri negativi negli attuali sette anni di mandato amministrativo.

Segno questo di un'ottima gestione amministrativa politica che, a quanto pare, sfugge alle analisi e alle letture eseguite **sulle nostre due nuove società in House** non vedendo in esse **i vantaggi principali** proprio di una maggiore flessibilità e velocità nell'erogazione di servizi, di controllo diretto sulle attività, potenziali risparmi economici conseguibili grazie proprio **all'ottimizzazione dei processi e alla disponibilità di nuovo ed ulteriore personale qualificato e dedicato**. Soprattutto nel poter favorire una maggiore trasparenza e responsabilità nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Da considerare, inoltre, che le nostre due nuove società saranno dotate di un sistema **di controllo analogo** interno all'ente, utile per individuare potenziali inefficienze, irregolarità o aree che necessitano di miglioramenti nella gestione, con lo scopo di generare vantaggi pubblici attraverso il coinvolgimento anche delle attività imprenditoriali locali.

Il controllo analogo quindi si tradurrà in una serie di verifiche interne ed esterne, mirate a migliorare:

- trasparenza;
- responsabilità;
- conformità normativa;
- gestione delle risorse economiche;
- riduzione degli sprechi;
- prevenzione della corruzione.

Come si può capire tale controllo stabilisce le modalità “ex ante”, “contestuale” ed “ex post” sulle attività delle nuove Società in House.

L'art. 2, comma 1, lett. c) del D.lgs. 175/2016 lo definisce come la situazione in cui l'Amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. **Esso esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata.**

Le azioni, pertanto, di vigilanza da parte dell'Ente Pubblico riguardano e restano comunque:

- il controllo degli atti e provvedimenti societari di carattere strategico e programmatico pluriennale, dei provvedimenti di pianificazione, del bilancio e di gestione;
- il perseguimento dell'interesse pubblico;
- il controllo di gestione, del raggiungimento degli obiettivi e il monitoraggio dei risultati intermedi;
- l'esercizio di poteri autorizzativi, ispettivi e di indirizzo.

Ciò fa ben capire **quale ruolo incisivo continuerà** ad avere l'ente sulle due società, sia direttamente che indirettamente, che non ha eguali nel settore privato. L'intervento delle partecipate non determina pertanto una subordinazione delle funzioni dall'amministrazione alle società, ma una cooperazione.

Sicché la disciplina dell'affidamento diretto a società in house non può non coordinarsi né andare di pari passo con politiche pubbliche tese alla professionalità e alla produttività delle pubbliche amministrazioni.

Sono entrambe facce della medesima medaglia finalizzate al medesimo risultato - ovvero - garantire ai cittadini migliori servizi in un'ottica di utilità sociale, l'una complementare all'altra.

Secondo giurisprudenza costante, si tratta di “una forma di eterodirezione della società tale per cui i poteri di governance non appartengono agli organi amministrativi, **bensì al socio pubblico controllante** che si impone a questi ultimi con le proprie decisioni”.

Quello che conta, affinché il requisito del controllo analogo sia soddisfatto, è che il Comune di Palau eserciti nei confronti delle società “in house” un controllo sostanziale di tipo preventivo, concomitante e successivo, attraverso la costituzione a livello comunale di un “comitato di controllo analogo”, composto da funzionari dell'ente con il compito di verificare l'andamento della gestione e la congruità delle scelte degli amministratori con gli indirizzi e gli obiettivi assegnati dal Comune.

L'amministrazione comunale quindi non si limiterà ad approvare solo il bilancio d'esercizio delle due nuove società, **ma ne indirizzerà invece la gestione** in modo da incidere sui risultati economici e finanziari delle stesse.

Infatti, si creerà un “**sistema di controllo**” che prevede l'espressione di specifici indirizzi di gestione ai due organismi controllati, con l'obiettivo di verificare costantemente il perseguimento delle finalità pubbliche e il mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione, in modo da evitare perdite e situazioni di crisi aziendale, che potrebbero avere affetti negativi anche sul bilancio del Comune di Palau.

É alquanto evidente che lo studio effettuato dall'interno della macchina amministrativa abbia consentito al gruppo, che da sette anni amministra Palau, di poter ben analizzare **i pro e i contro degli affidamenti di alcune tipologie di appalto** consentendogli così di effettuare un'indagine puntuale con i responsabili di settore la quale oggi gli permette di poter asserire che: **non vi sono condizioni amministrative e giuridiche (in base al nuovo codice dei contratti), in grado di avere da parte di operatori privati (che operano negli stessi settori), qualità e continuità di servizio a condizioni economiche migliori di quelle che le due singole società in house con una gestione diretta di incassi e proprio personale possono generare a favore del Comune di Palau.**

La possibilità quindi di procedere con affidamenti diretti di servizi fornisce un utile strumento anche alla nostra pubblica amministrazione perché sarà così possibile provvedere direttamente alla gestione di varie e sensibili attività, evitando le principali problematiche che scaturiscono dall'attivazione di un iter di esternalizzazione attraverso gara ad evidenza pubblica.

In questi casi, le problematiche prevalenti che si possono rilevare sono riconducibili, o alla mancata intesa economico finanziaria (difficoltà nell'identificare un'adatta remunerazione degli investitori), o a restrizioni normative, senza però dimenticare la sempre possibile controversia con contenzioso.

Il principio di auto-organizzazione amministrativa nel nuovo codice dei contratti pubblici recepisce il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, individuando nello specifico le tre differenti e alternative modalità di affidamento dei contratti nelle disponibilità delle amministrazioni pubbliche, ossia: › auto-produzione; › esternalizzazione; › cooperazione con altre pubbliche amministrazioni.

La portata innovativa, pertanto, risiede proprio nella rafforzata autonomia posta in capo alle stazioni appaltanti nell'individuare le forme ritenute più idonee per affidare contratti pubblici.

Lo spartiacque tra auto-produzione e ricorso al mercato è contrassegnato, quindi, nell'individuazione nel caso concreto di esigenze che vanno al di là della prestazione considerata nel loro profilo strettamente economico e quindi esigenze che non possono essere soddisfatte **se non che con la creazione, attraverso l'affidamento in house, di un valore sociale aggiunto per la collettività.**

Detto ciò, in merito ai fatti che la stazione appaltante ha tenuto in conto nella motivazione dell'atto, ossia vantaggi per la collettività, le connesse esternalità e la congruità economica della prestazione, se per i primi due si può facilmente dimostrare il raggiungimento del valore sociale per il tramite dell'efficienza - nel senso sopra descritto per la congruità, invece, si procederà non solo sul giudizio di convenienza economica basato sul raffronto tra il prezzo della società in house e prezzo di mercato, ma anche ad una valutazione soprattutto in termini di valore sociale che l'affidamento in house potrà generare. In relazione quindi all'affidamento di servizi locali di interesse economico generale, pertanto si ritiene che la disciplina in esame trovi applicazione agli affidamenti di appalti e **concessioni sia sopra che sotto soglia**, nei settori ordinari e in quelli speciali, ad eccezione di quelli aventi ad oggetto servizi di interesse economico generale di livello locale.

La disposizione propone certamente una rivisitazione della materia, ma, senza discontinuità con il passato in merito all'obbligo di motivare, alla luce di dati tecnici ed economici, le ragioni che hanno portato la stazione appaltante alla scelta dell'affidamento in house escludendo la soluzione esterna.

Rispetto quindi alla disciplina previgente, **tale onere motivazionale è stato ridimensionato** e le ragioni di tale mutamento sono da individuare nel diverso peso che il legislatore delegato attribuisce oggi ai principi. Nell'impianto del 2016 l'onere di motivazione era particolarmente enfatizzato e la logica sottesa a tale impostazione era dovuta all'elevazione della concorrenza a principio dominante.

Nel nuovo Codice, invece, il principio di concorrenza costituisce un mezzo più che un fine, un principio da rispettare più che da perseguire, il che porta a ridimensionare e alleggerire l'onere motivazionale.

La motivazione, come è noto, nel diritto amministrativo costituisce la parte centrale di ogni atto che manifesta la volontà dell'amministrazione in quanto assorbe gli esiti di tutti gli adempimenti propedeutici alla scelta, e ciò vale anche nel caso degli affidamenti in auto-produzione. La storia dell'intensità della motivazione segue l'evoluzione della tesi in merito alla natura residuale o ordinaria della scelta in house.

Inoltre, come già argomentato in sede di analisi dalla giurisprudenza delle varie corti, è fondamentale che la motivazione sia approfondita e puntuale nel descrivere la scelta. La giurisprudenza più recente si è concentrata sui dettagli e sul modo in cui le pubbliche amministrazioni motivano la scelta tanto da poter affermare che in ambito in house sono i dettagli a fare la differenza, non a caso **più che di motivazione spesso si parla di giustificazione della scelta.**

Sul controllo analogo partiamo con il dire che diverse sono le fonti normative che ne disciplinano il funzionamento. Dalla loro lettura ed analisi emerge chiaramente che è qualcosa di più del semplice controllo. Il controllo analogo consiste in una forma di eterodirezione della società, tale per cui i poteri di governance non appartengono agli organi amministrativi, ma al socio pubblico controllante che si impone a questi ultimi con le proprie decisioni; pertanto, **l'amministrazione esercita un controllo equivalente a quello che esercita nei confronti di un proprio organo o ufficio.**

Accanto alla motivazione e al controllo analogo, il legislatore ha poi posto due ulteriori elementi per poter procedere ad affidamento diretto in house:

- a) In primo luogo, nonostante quanto richiesto in un primo momento dalla giurisprudenza comunitaria, il legislatore nazionale non ha escluso in toto la possibilità di una partecipazione privata nella società in house a condizione però, che la stessa sia minoritaria e in ogni caso non implichi poteri di veto o di controllo;

- b) In secondo luogo, elemento legittimante l'affidamento è rappresentato dal rispetto del requisito della attività prevalente secondo il quale l'80% dell'attività delle società debba essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad esse affidati dalla pubblica amministrazione e la produzione ulteriore sia ammessa solo se finalizzata al conseguimento di economie di scala o altri recuperi di efficienza. Su tale secondo elemento il legislatore ha disposto che il mancato rispetto di tale limite costituisca grave irregolarità tanto da legittimare l'attivazione del rimedio del controllo (esterno) giudiziario.

FINALITÀ

La scelta di perseguire le finalità sopra indicate mediante due singole società a partecipazione pubblica è motivata quindi da numerose ragioni. In primis le variegate attività del Comune di Palau sono caratterizzate da una forte stagionalità.

Il territorio comunale, infatti, essendo situato sulla costa, **rappresenta oggi la quarta meta turistica della Sardegna per presenze riscontrate dagli incassi della tassa di soggiorno:**

2024 da record per 40 Comun.

Incassi top per Olbia e Alghero

Fanno il pienone anche Arzachena e Palau, Cagliari è solo ottava

Sotto, la piscina dell'hotel Dp Hilton di Olbia, comune che guida la classifica regionale dei soldi riscossi con la tassa di soggiorno: 3,2 milioni

verso andamento tra i singoli comuni caratterizzati da un'offerta tipicamente balneare: da un lato i valori in crescita che troviamo ad Alghero, che supera i 3 milioni di euro di incasso, ma anche i forti incrementi di Palau, San Teodoro, Golfo Aranci e Santa Teresa di Gallura; dall'altro la riduzione degli incassi che si registra invece a Budoni, Villasimius, ma soprattutto a Pula che esce dalla Top10 degli incassi (era 5° lo scorso anno) con -37,8%, passando da 1 milione 451 del

In alto, il Las Tronas di Alghero. A destra, turisti a passeggio in Gallura

2023 ai 904mila euro del 2024. Si tratta di indicatori che devono far riflettere gli amministratori di queste località, in quanto strettamente connessi con l'andamento dei flussi turistici».

La Top 10 del 2024

1) **Olbia** 3 milioni e 274mila euro nel 2024, contro i 2 milioni 699mila del 2023 con una crescita del +21,3%.

2) **Alghero** 3 milioni e mille euro, a fronte dei 2milioni 364mila dell'anno precedente: +27%.

3) **Arzachena** 2 milioni 761 mila euro, mentre nel 2023 ne aveva incassati 2 milioni 660mila: +3,8%.

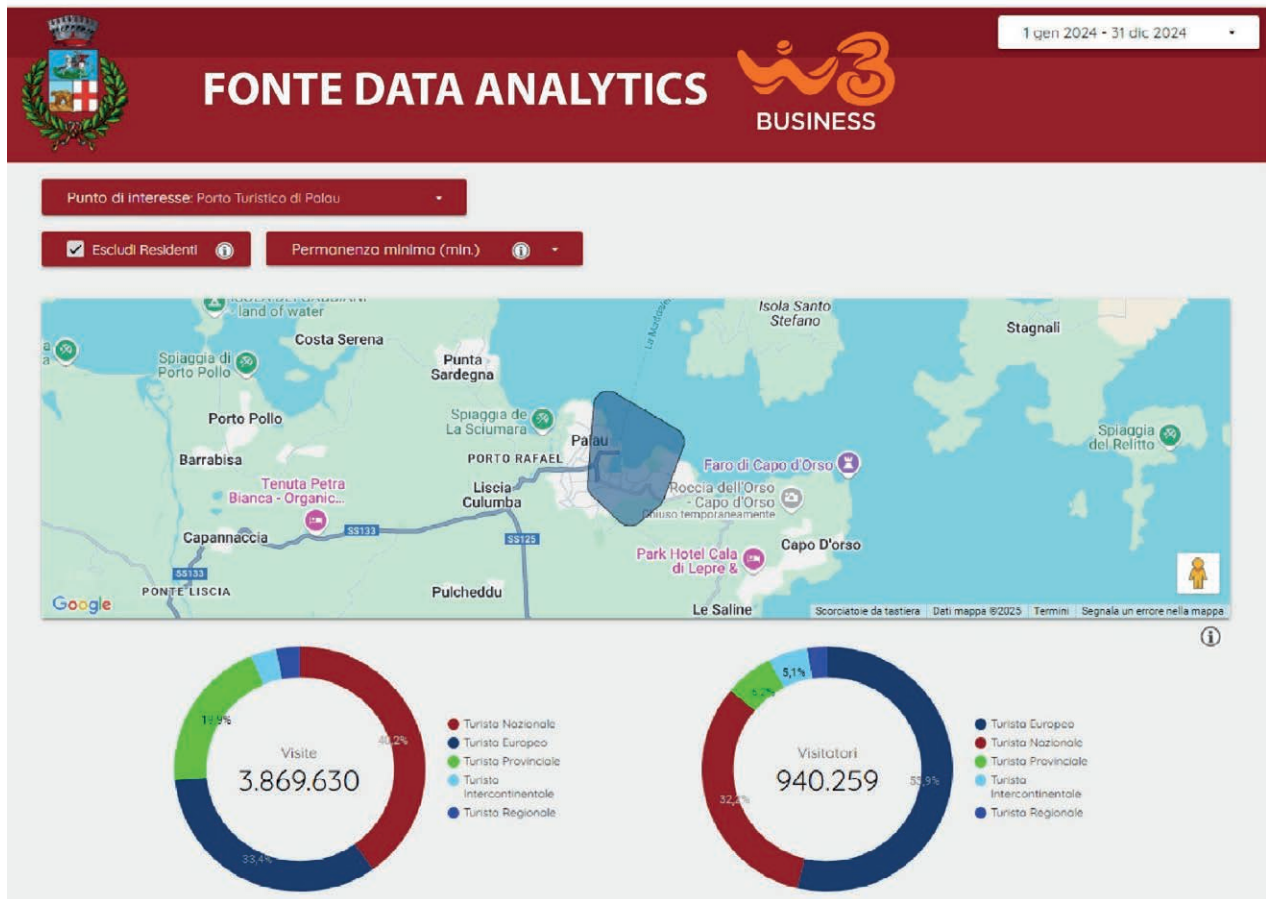
4) **Palau** 2 milioni 202mila euro, mentre nel 2023 era arrivata a 1 milione 159mila: +90,2%. 5) **Villasimius** 1 milione 889mila euro, leggermente meno del 2023 quanto nelle casse comunali aveva visto arrivare 1 milione 986mila euro: -4,9%. 6) **San Teodoro** 1 milione 480mila euro, contro il milione e 95mila euro di un anno prima: +35,2%; 7) **Santa Teresa Gallura** 1 milione 473mila euro (1 milione 106 mila nel 2023) +33,2%; 8) **Cagliari** 1 milione 340mila euro (1 milione 207mila nel 2023) +11%; 9) **Budoni** 1 milione 226mila euro (1 milione 408mila nel 2023) -12,9%; 10) **Golfo Aranci** 1 milione 58mila euro (786mila euro nel 2023) +35,3%.

Rispetto al 2023, Alghero ha scalato al secondo posto Arzachena, che due anni fa era in testa. Palau ha scalato quattro posizioni, passando dall'ottavo al quarto posto. Villasimius ha perso una posizione, scivolando al quinto posto. Balzo in avanti di San Teodoro, dalla decima alla sesta posizione. Santa Teresa ha superato Palau e Cagliari, Budoni passa dal sesto al nono posto. Golfo Aranci new entry in decima posizione, con Pula che resta fuori dalle prime dieci.



Fonte giornale La Nuova Sardegna articolo del 22 gennaio 2025.

Palau è pertanto oggi una meta turistica molto ambita a caratura internazionale, soggetta a importanti e consistenti afflussi turistici durante i mesi primaverili, estivi ed autunnali. Si consideri infatti che in tale periodo (approssimativamente da marzo ad ottobre), **la popolazione dimorante o di transito a vario titolo che gravita sull'intero Comune di Palau è la seguente:**



È importante evidenziare che il Comune di Palau sin dal 2021 **per la rilevazione delle presenze e degli spostamenti sul suo territorio comunale, si avvale di un nuovo servizio innovativo** acquisito da WindTre e focalizzato tramite le SIM human (ovvero le sim effettivamente utilizzate dalle persone fisiche in movimento), sull'analisi dei flussi turistici, al fine di identificarne il numero reale di visitatori, i pattern del traffico marittimo e veicolare, la mobilità legata a specifici luoghi di interesse e il dimensionamento dei pernottamenti.

Dai dati sopra rilevati si può ben capire per un paese annualmente abitato da 4.254 residenti (dati anagrafe popolazione DUP 2024), che ha una superficie estensionale geografica di soli 4.437 Km². e 24,5 Km di coste, **quali siano gli sforzi amministrativi, gestionali ed organizzativi che debba compiere, poiché le attività che il Comune deve garantire durante l'anno variano ampiamente in conseguenza dei vari periodi interessati.**

Stiamo parlando inoltre della quarta portualità regionale, unica porta di accesso all'isola e all'arcipelago di La Maddalena che, in base alle tabelle di rilievo 2024 (dati compagnie di navigazione e capitaneria di porto), movimentava volumi di traffico annuale rispettivamente intorno ai:

- 2.045.574 passeggeri (totali andata e ritorno);
- 794.782 automezzi (auto, moto, bus, mezzi commerciali totale andata e ritorno);

numeri che durante la stagione estiva assumono picchi elevatissimi di 20.000 unità giornaliere **divenendo per numero di singole corse H.24 effettuate, il primo porto dell'isola.**

Tutto ciò avviene su un unico banchinato commerciale di soli 5.000 mq. **a stretto contatto con quello turistico**, con l'occupazione dell'unica arteria dorsale di accesso al porto nonché via principale commerciale del paese (Via Nazionale).

Simili fluttuazioni fanno ben capire che per un paese dinamico e in forte crescita **oggi giorno quanto siano necessarie strutture snelle e specializzate per poter sopperire e gestire correttamente i suoi servizi.** Caratteristiche che tuttavia come noto, non si rinvergono nelle organizzazioni comunali, caratterizzate da una tendenziale rigidità della struttura amministrativa.

Si consideri inoltre che il Comune, in conseguenza di una simile strutturale crescita, **non dispone delle singole varie figure professionali necessarie per lo svolgimento di numerose attività a contenuto particolarmente tecnico quali sono quelle di cui trattasi, in particolare per il porto turistico.**

E che tutte le altre località amministrative costiere limitrofe (Olbia, Arzachena, La Maddalena e Santa Teresa), dispongono invece già da moltissimi anni di specifiche società in house in grado di affrontare la gestione di servizi, **risultando così il Comune di Palau l'unico soggetto amministrativo attualmente privo.**

Inoltre, stante la eterogeneità delle varie attività da esternalizzare, il Comune si troverebbe costretto a bandire una pluralità di ulteriori concorsi ad evidenza pubblica per i singoli servizi, con conseguente necessità di istituire un apposito ufficio per la gestione delle gare di appalto e per il controllo dei vari soggetti appaltatori determinando in tal modo un notevole vulnus alle finanze pubbliche del Comune; si consideri inoltre che l'eterogeneità dei servizi da appaltare, peraltro circoscritti al solo territorio del Comune di Palau, non consentirebbe di realizzare grandi economie di scala.

In particolare, per quanto concerne la concessione di servizi a terzi, tale modalità di affidamento non risulta conveniente, in quanto gli ipotetici ed attesi risultati economici incrementali relativi ai servizi non confluirebbero nella disponibilità diretta del Comune e, di conseguenza, della sua collettività.

Anche la modalità di affidamento mediante appalti di servizi non risulta nella specie più opportuna in quanto i rapporti con l'utenza, in tal caso, dovrebbero essere intrattenuti direttamente dal Comune, che non ha più (soprattutto per il porto turistico), la persona che organizzava il coordinamento gestionale e lo svolgimento conveniente ed efficiente dei servizi, quindi gli stessi sarebbero da realizzare attraverso il coinvolgimento di imprese private terze, con inevitabili problematiche in sede di gestione e coordinamento.

A seguire l'attuale pianta organica comunale (vedi scheda):

DIPENDENTI PER SETTORE AL 31.12.2024						
SETTORE	PO	DIPENDENTE	CAT.EC	BASE USA	PROFILO PROFESS.	STATO ATTUALE
AFFARI GENERALI	X	PIGA MAURO	D5		Istruttore Direttivo	
		ALIVESI AGOSTINO	C6		Istruttore Amministrativo	
		CUCCIARI SABINA	C4		Istruttore Amministrativo	
		CARRERA PATRIZIA ENRICHETTA	C3	SI	Istruttore Amministrativo	In pensione dal 1 agosto 2025
		VITIELLO NATHALIE CAROLE INDIA	C1	SI	Istruttore Amministrativo	
		MELE VALENTINA	C1		Istruttore Amministrativo	
		ILOT FRANCESCA	B3	SI	Collaboratore Professionale	
		MAIORCA PASQUA	B2	SI	Collaboratore Professionale	
		GIAGHEDDU ANNALISA	A2	SI	Operatore Professionale	
SOCIO-CULTURALE	X	CARTA GIOVANNA	D1		Istruttore Direttivo	
		CASSONI MARTA	D1		Istruttore Direttivo	
		TOLAR MARTA	C6		Istruttore Tecnico	
		GIAGONI ALESSANDRA	C2		Istruttore Amministrativo	
		PIRODDA MANOLA	B4	SI	Collaboratore Professionale	
		FOGU ISABELLA IMMACOLATA	B2	SI	Collaboratore Professionale	
FINANZIARIO	X	ROBERTO OGGIANO	D3		Istruttore Direttivo	
		CAREDDU DOMENICA LUIGINA	C6		Istruttore Contabile	
		LEDDA PIERA	C1		Istruttore Contabile	
		CUCCA ANTONELLA	C1		Istruttore Contabile	
		DETTORI ANTONIO	C1		Istruttore Contabile	
		AZARA ANNALISA	B8		Collaboratore Professionale	
PORTO TURISTICO		SANNA IGNAZIO	C3		Istruttore Amministrativo	In pensione dal 31 agosto 2025
		PALA PIERA ANNUNZIATA	C2		Istruttore Contabile	
		CARIA ANGELO	B1	SI	Coordinamento Ormeggiatori	
		DELIGIOS MARIA CATERINA	A4	SI	Operatore Professionale	
LAVORI PUBBLICI URBANISTICA E SUAPE	X	TIVEDDU GIOVANNI	D7		Funzionario Tecnico	In pensione dal 1 agosto 2025
		PINI ELEONORA	D1		Istruttore direttivo tecnico	
		PALA GIOVANNI ANTONIO	C6		Istruttore Tecnico	
		CORREZZOLA ALESSANDRA	C6		Istruttore amministrativo	
		BECCIU GIAN PIERO	C5		Istruttore Tecnico	
		LOBRANO ANTONELLA CLELIA	B8		Collaboratore Professionale	
		DIDU DAMIANO	B1		Operaio specializzato	
		ENNAS EMANUELE	B1		Operaio specializzato	
		FRESI GIOVANNI	B1		Operaio specializzato	
		DI GIORGIO TERESA	D7		Funzionario Direttivo	In pensione dal 31 agosto 2025
		SPERINI DAVIDE	D2		Istruttore Amministrativo	
		SERGIUSTI SHARON MAYA	C4		Istruttore Tecnico	
		PILERI MARIA PAOLA	C3		Istruttore Tecnico	
		PITTALIS EMILIANA	C3		Istruttore Tecnico	
		MASU RENATO	C3		Istruttore Amministrativo	
		FRIGERI MARIA GIOVANNA ELSA	B3	SI	Collaboratore Professionale	
		PUTTOLU MARIA MADDALENA	B3		Collaboratore Professionale	
		PINNA MASSIMO	B3	SI	Collaboratore Tecnico	Part time
AMBIENTE E DEMANIO	X	PERENTIN BARBARA	D2		Istruttore Direttivo	
		ORECCHIONI ALESSANDRO	C2		Istruttore Tecnico Agrario	
		SOTGIU MAURO	C1		Istruttore Tecnico Geometra	
		LONGHI GRAZIELLA	B4	SI	Collaboratore Professionale	
		CAMBONI MASSIMO CRISTIAN	A2	SI	Operatore	
		ACCIARO NICOLA	A1	SI	Operatore	
		POLO ANTONIO GIULIO	B1		Giardiniere	
VIGILANZA	X	NIEDDU WALTER	D7		Comandante	
		MUTZU SALVATORE ZELINDO	D1		V.C. Istruttore di vigilanza	
		ASOLE BARBARA	C3		Agente di Polizia Municipale	
		MICHELINI ANDREA	C3	SI	Agente di Polizia Municipale	
		CAMBEDDA ANTONELLA	C2	SI	Agente di Polizia Municipale	
		GRASSANO TERESA	C2		Agente di Polizia Municipale	
		DE LUCIA CARMELO	A2	SI	Operatore	
TOTALE 53 DIPENDENTI CON 6 PO						
DI CUI 17 EX BASE USA						

N.B.: Nel Comune di Palau sono stati riassorbiti molti dipendenti della Ex Base Militare Americana (stipendiati tramite apposito fondo stanziato dal ministero delle finanze).

Tali figure al termine della loro carriera non potranno essere sostituite con nuovo personale poiché non sussisterà più l'attuale copertura finanziaria ministeriale.

Per tali motivi, che verranno esaminati più nel dettaglio nei punti successivi, deve ritenersi tendenzialmente **esclusa la possibilità di poter continuare una gestione interna delle attività considerate.**

Va d'altra parte rilevato che proprio le ridotte dimensioni del Comune, i pensionamenti in atto, la diversità tra le varie attività considerate, il grado di tecnicità e professionalità di tali attività e la forte stagionalità con cui quest'ultime devono essere prestate, rendono economicamente non più conveniente per il Comune anche l'opzione dell'affidamento esterno.

Il presente documento rappresenta pertanto il parere motivato sull'affidamento alle due singole nuove società e completa l'impianto motivazionale politico già **allegato alla delibera di consiglio comunale n. 6 del 6 maggio 2025 per l'affidamento dei servizi.** L'affidamento in house consiste quindi nell'autoproduzione di beni, servizi e lavori da parte della pubblica amministrazione.

La PA si rivolge ad un soggetto esterno, nello specifico ad una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, mantenendo su di esso uno stretto controllo, derogando all'obbligo di ricorrere al mercato. **Si può affermare, quindi, che è la stessa pubblica amministrazione a svolgere i lavori.**

La relazione è redatta ai sensi dell'art. 7 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n. 36 comma 2 che prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti **possano affidare direttamente a società in house** lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 del decreto. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri, oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.

Il codice appalti prevede infatti due livelli di complessità della motivazione, a seconda dell'oggetto del contratto:

- per i **servizi all'utenza** bisogna dar conto ed evidenziare i vantaggi per la collettività da un punto di vista qualitativo, dell'universalità del servizio, di risparmio di tempo e del razionale impiego delle risorse;
- per i **servizi strumentali** alla pubblica amministrazione è sufficiente dare una motivazione più snella con riferimento alla riduzione di tempi e costi sulla base di parametri predeterminati e oggettivi di raffronto. Ai fini della legittimità dell'affidamento in house occorre fornire una motivazione incentrata soprattutto su ragioni di convenienza economica, anche con riferimento a parametri oggettivi e predeterminati di rapporto qualità/prezzo.

Nei casi di specie **trattasi di servizi strumentali alla Pubblica Amministrazione.**

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'art. 7 del D. Lgs. 36/2023 introduce quindi il nuovo principio di auto-organizzazione amministrativa. Come emerge dal disposto normativo richiamato, il principio di auto-organizzazione amministrativa ha una portata molto ampia e comporta che ogni ente **disponga della massima autonomia nello stabilire le modalità attraverso cui garantire l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi alla propria collettività.**

Tra queste è ricompreso anche l'affidamento in house providing a società partecipate, che deve tuttavia avvenire nel rispetto dei seguenti principi:

- **Principio del risultato:** è disciplinato dall'art.1 del nuovo codice e rappresenta una delle novità più impattanti dello stesso; si traduce nel perseguire la massima tempestività nell'affidamento ed esecuzione di un contratto pubblico ricercando il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza; il principio del risultato, secondo il legislatore, costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità;

- **Principio della fiducia:** è disciplinato dall'art.2 del nuovo codice ed è finalizzato a favorire e valorizzare l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato;
- **Principio dell'accesso al mercato:** è disciplinato dall'art.3 del nuovo codice e richiede di favorire, da parte delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.

L'esposizione di quanto richiesto dall'art.7 del D. lgs. 36/2023 entrato in vigore nel luglio 2023, deve trovare un raccordo anche con il testo unico delle società partecipate, nonché con le previgenti normative.

La recente deliberazione n.145/2023 PAR della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto, nell'esprimersi su un quesito posto dalla Regione circa la possibilità di effettuare un affidamento in house ad una società indiretta, controllata per mezzo di società finanziaria regionale, formula un primo orientamento circa la correlazione tra gli adempimenti ad oggi previsti dal D. Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici abrogato a partire dal 1° luglio 2023) e quelli desumibili dai principi contenuti nel D. Lgs. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici in vigore dal 01 aprile 2023 ed efficace dal 01 luglio 2023) riguardanti il rispetto di requisiti e condizioni legittimanti l'affidamento in house providing.

Gli adempimenti in questione riguardano quanto disposto dall'art.192 del D. Lgs. 50/2016 (rubricato "Regime speciale degli affidamenti in house"), ovvero: - Obbligo di iscrizione del rapporto in house providing nell'elenco istituito presso ANAC (comma 1 art. 192) - Onere motivazionale rafforzato in caso di affidamento in house providing rispetto al ricorso al mercato (comma 2 art. 192).

Il dettato normativo di cui al previgente art. 192 del D. Lgs. 50/2016 non trova una piena corrispondenza con le previsioni contenute nel D. Lgs. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti in vigore); rispetto a tale mancato raccordo, occorre evidenziare come il c. 5 dell'art. 226 del D. Lgs. 36/2023 disponga quanto segue "Ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50, o al codice dei contratti pubblici vigente alla data di entrata in vigore del codice, si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso". Proprio in attuazione del suddetto principio contenuto nel nuovo codice dei contratti pubblici, la richiamata deliberazione n.145/2023 PAR della Corte dei conti Veneto formula un collegamento tra le disposizioni dell'art.192 del D. Lgs. 50/2016 e i principi desumibili dal nuovo codice di cui al D. Lgs. 36/2023, evidenziando come i suddetti adempimenti, pur non ripresi letteralmente, trovino comunque una corrispondenza applicativa nelle nuove disposizioni.

Rispetto al dubbio su come impostare le istruttorie per l'affidamento in house dei servizi pubblici di interesse locale ai sensi del nuovo codice, è utile riscontrare quanto osservato dalla Corte dei conti per il Veneto nella richiamata deliberazione n.145/2023 PAR: *"Il nuovo CCP, difatti, sembra recare delle aperture all'affidamento in house di lavori e servizi all'art.7, denominato Principio di auto-organizzazione amministrativa, in vigore dal 01 aprile 2023, laddove dispone che Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea (comma 1) e che Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 (comma 2).*

Fatti salvi i casi di esclusione dall'applicazione del Codice di cui al comma 4 dell'art. 7 [...], il richiamo contenuto nel comma 2 dell'art.7 ai principi espressi dagli articoli 1, 2 e 3 dell'articolo normativo, induce il Collegio a ritenere che rimanga fermo l'onere motivazionale di cui si è detto, senza che possa procedersi, anche nel novellato regime, ad un affidamento diretto tout court. Difatti, mette conto di sottolineare che i principi di cui viene chiesta l'applicazione riguardano: il risultato (nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza, che rappresenta lo strumento per conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti) ai sensi dell'art.1; la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici (art. 2) e, infine, l'accesso al mercato, con l'onere, in capo alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di favorire, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità."

Sulla base di quanto evidenziato dallo stralcio della deliberazione sopra riportato, le disposizioni del c. 2 dell'art. 192 del D. Lgs. 50/2016 in merito all'esplicitazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato

trovano una continuità applicativa nel combinato disposto degli articoli 1, 2, 3 e 7 del nuovo codice dei contratti pubblici.

In tal senso il previgente Codice degli appalti e delle concessioni, D. Lgs. 50/2016, conteneva anche il recepimento della disciplina in materia di “in house providing” dettata dalle Direttive UE n. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Il Codice prevedeva regole anche in tema di affidamenti diretti.

L'art.5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate direttive, prevedeva che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art.5 sussiste “controllo analogo” qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria “in house” un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il “controllo analogo” può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. “controllo analogo indiretto”);
2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è 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; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione; nella persona giuridica controllata non vi è 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.

L'art.192 del vecchio Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società “in house”.

L'iscrizione in tale elenco consente di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti. Tuttavia, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità “in house”, avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto “in house”, avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

- delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- 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.

Dal tenore letterale della norma, sembra quindi chiaro che il confronto dell'offerta presentata dall'aggiudicatario diretto con i prezzi di mercato è condizione di legittimità dell'affidamento, ma, ovviamente, solo nel caso in cui questo abbia ad oggetto prestazioni che possono essere erogate da operatori privati in regime di concorrenza.

Tutti gli atti afferenti agli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del d.lgs. 33/2013.

Il nuovo codice dei contratti pubblici ha colto l'importanza del presidio dell'ANAC sui rapporti di affidamento in house providing e, pur non richiamando espressamente l'elenco di cui all'art. 192 del D. Lgs. 50/2016, ha riservato alla stessa ANAC specifici compiti di presidio sulle informazioni riguardanti tale tipologia di affidamenti.

Questa correlazione tra vecchio e nuovo Codice dei contratti pubblici è stata rilevata anche dalla Deliberazione della Corte dei conti Veneto n.145/2023 PAR; in un passaggio del parere, i magistrati contabili evidenziano come, all'onere di motivare il mancato ricorso al mercato “si accompagna l'obbligo informativo contenuto nell'art.23 del nuovo CCP, posto che il comma 5 della norma prevede che l'ANAC individua le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati

nazionale dei contratti pubblici (**BDAP**).....e che tale obbligo sussiste anche in ipotesi di affidamenti diretti a società in house di cui all'articolo 7, comma 2”.

Con il suddetto passaggio si vuole rimarcare l’inalterata competenza in capo ad ANAC nel censire e monitorare i contratti ricadenti nell’ambito dei rapporti in house providing; il c. 5 dell’art.23 del D. Lgs. 36/2023 prevede infatti quanto segue: *“Con proprio provvedimento l’ANAC individua le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche di cui all'articolo 25. Gli obblighi informativi di cui al primo periodo riguardano anche gli affidamenti diretti a società in house di cui all'articolo 7, comma 2”*.

Pur rilevando come nel nuovo Codice non sia espressamente richiamato l’elenco ANAC di cui al c. 1 dell’art.192 del D. Lgs. 50/2016, la specifica competenza assegnata all’Autorità anticorruzione di individuare, tramite proprio provvedimento, le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, nell’ambito del rapporto in house providing, sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, lascia presupporre una continuità informativa circa gli obblighi che caratterizzano tale tipologia di affidamento.

In tal senso, rispetto alla vigenza ed all’aggiornamento dell’Elenco ANAC riguardante gli affidamenti in house providing, occorrerà monitorare le prossime indicazioni dell’Autorità circa il mantenimento di tale strumento informativo.

LA NORMATIVA EUROPEA SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

A livello europeo, tra le fonti più significative poste a regolazione dei “servizi di interesse economico generale” (SIEG) o dei “servizi pubblici locali di rilevanza economica” si citano:

1. il “**Libro bianco sui servizi di interesse generale**” di cui alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 12 maggio 2001 [COM (2004) 374 def.], ove si sottolinea l'importanza dei servizi d'interesse generale in quanto pilastro del modello europeo di società, così come l'esigenza di garantire la fornitura di servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi accessibili a tutti i cittadini e a tutte le imprese dell'Unione europea essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell'economia europea.
2. L'erogazione dei servizi di interesse generale può essere organizzata in collaborazione con il settore privato o affidata a imprese pubbliche o private. **Per contro, la definizione degli obblighi e delle funzioni del servizio pubblico spetta alle autorità pubbliche ai relativi livelli di competenza;**
3. il “**Libro verde sui servizi d'interesse generale**” della Commissione del 21 maggio 2003, ove si evidenzia l'importanza dei servizi di interesse generale essendo gli stessi parte dei valori condivisi da tutte le società europee e costituendo un tratto essenziale del modello europeo di società. Il loro ruolo è fondamentale per migliorare la qualità di vita di tutti i cittadini e per superare l'emarginazione e l'isolamento sociali. Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse generale, il Libro verde afferma che **“Gli Stati sono liberi di stabilire le modalità di gestione sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello Stato nella fornitura di servizi di interesse generale”**.
4. la “**Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (2000/C 364/01)”, art. 36 rubricato “**Accesso ai servizi d'interesse economico generale**” secondo cui al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità Europea;
5. il “**Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**”: art.14 [ex art.16 TCE], il quale assegna all'Unione e agli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del Trattato, il compito di provvedere affinché i servizi d'interesse economico generale funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano di assolvere i propri compiti, ossia principi e condizioni che garantiscano la corretta ed efficiente erogazione del servizio a favore della collettività; art.106 [ex art. 86 TCE], composto da tre distinti paragrafi: **il primo**, che vieta agli Stati membri di mantenere, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, misure contrarie alle norme del Trattato, specialmente a quelle contemplate dall'art.18 e dagli art. da 101 a 109 inclusi; **il secondo**, che sottopone le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale alle norme del Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non ostacoli all'adempimento della specifica missione loro affidata; **il terzo**, infine, che attribuisce alla Commissione il compito di vigilare sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni; il protocollo n.26, allegato al TFUE, recante disposizioni interpretative dell'art.14 TFUE, la cui previsione riconduce tra i valori comuni dell'Unione: il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi d'interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti; la diversità tra i vari servizi d'interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse; un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente;
6. le “**Direttive Europee 2014/23/UE e 2014/24/UE**” sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e degli appalti pubblici, aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, nei settori ordinari, le cui rispettive previsioni sono state recepite a livello nazionale dal decreto legislativo n. 50 del 2016, recante il “Codice dei contratti pubblici”.

LA NORMATIVA NAZIONALE SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

A livello nazionale, la disciplina sui “servizi di interesse economico generale” (SIEG) o dei “servizi pubblici locali di rilevanza economica” trova compiuta regolazione nel decreto legislativo 23 dicembre 2022, n.201, il quale, oltre a definire i servizi in questione, individua le modalità di gestione alle quali le Amministrazioni pubbliche possono ricorrere per organizzare detti servizi e sancisce una serie di adempimenti procedurali atti a garantire la trasparenza e la ponderazione delle scelte.

Nel contempo, nota l'abrogazione degli articoli 112 (Servizi pubblici locali), 113 (Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici di rilevanza economica), 117 (Tariffe dei servizi) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (TUEL), ad opera del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n.201, trova applicazione, in quanto non interessato dalle novità normative, l'art.42 (*Attribuzioni dei consigli*) del TUEL, **il quale attribuisce alla competenza del consiglio comunale le decisioni riguardanti i seguenti atti fondamentali:** “[...] e) organizzazione dei servizi pubblici, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione; istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi.

ASSENZA DI VOCAZIONE COMMERCIALE

Gli oggetti sociali delle due nuove società S.r.l. evidenziano, come si è detto, che la gestione è esclusivamente focalizzata ad offrire la migliore gestione di alcuni particolari servizi di interesse generale e di carattere strumentale alla attività dell'ente (Comune di Palau).

TRASPARENZA NEI RAPPORTI CON I SOGGETTI COINVOLTI

Le aziende pubbliche per loro natura non devono tendere alla massimizzazione del profitto, ma alla massimizzazione dell'utilità per i cittadini-utenti interni esterni e al soddisfacimento dei bisogni della collettività. Questo presupposto risulta di centrale importanza nel momento in cui l'Amministrazione decide di affidare a un soggetto terzo servizi che poi incidono anche nel rapporto con i cittadini, soprattutto in termini di supporto alle attività di mission dell'Ente.

È evidente che tale attività, rivolta a soggetti privati, **risulterà più trasparente e priva di rischi se effettuata da un soggetto pubblico la cui cultura organizzativa volge al rispetto della cosa pubblica:** la competenza e la professionalità che verrà acquisita, unita sia all'assenza di una logica votata al profitto, sia al rapporto che verrà instaurato in maniera stabile con gli utenti interni/esterni, consolidano un'immagine dell'operatore della società in house come parte della pubblica amministrazione e quindi sintomo di trasparenza nei confronti dei cittadini.

RISORSE NECESSARIE

La sottoscrizione dei capitali sociali è stata finanziata dal Comune tramite avanzi di amministrazione già accantonati.

Le risorse necessarie per assicurare l'equilibrio economico delle due nuove società sono costituite, in parte, **da ricavi tariffari** incassati direttamente dagli utenti che beneficiano dei servizi erogati (porto turistico, parcheggi, servizi di facility management e global service, attività di visite guidate, recupero e custodia autoveicoli) e in parte dai corrispettivi riconosciuti direttamente dal Comune di Palau **per l'attività di gestione e appalto che svolge lo stesso** (imposta di soggiorno, ufficio turistico, eventi turistici, antincendio e verde pubblico, manutenzione ordinaria e straordinaria immobili, ecc.).

L'aumento della spesa di personale qualificato (indispensabile per innescare un aumento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi erogati ai cittadini e agli utenti) porterà nel giro di pochi mesi dalla loro attivazione ad un aumento sostanziale delle entrate derivanti proprio dalla gestione diretta dei vari servizi affidati.

Questo effetto rappresenta il vero punto di forza dell'operazione e consentirà così di coprire le risorse finanziarie necessarie per il regolare funzionamento complessivo delle due nuove società.

SEMPLICITÀ ED EFFICIENZA DEI PROCESSI DECISIONALI

Dal punto di vista della governance, le due nuove società a **totale partecipazione pubblica** garantiscono semplicità ed immediatezza di regole decisionali, per effetto di quel rapporto di delegazione intraorganica che è presupposto essenziale del controllo analogo congiunto.

In tale contesto l'Amministrazione, **che è la sola responsabile delle scelte agli occhi della collettività amministrata**, conserva maggiore autonomia decisionale e può garantire tempi di risoluzione delle problematiche più immediati e certi rispetto ad un modello in cui risultasse necessario un confronto negoziale con un terzo soggetto gestore.

Tale assetto appare certamente preferibile, dal punto di vista della governance, al ben più complesso meccanismo di sola programmazione e controllo, da parte del soggetto pubblico, sull'affidatario individuato con gara (alternativa all'affidamento alla società in house), a mezzo del contratto di servizio, che presenta indubbie difficoltà di verifica su attività specialistiche svolte totalmente da parte di terzi.

LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Ai sensi di quanto prescritto dall'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n.201, gli Enti locali provvedono all'organizzazione di servizi che ritengono necessari al perseguimento dell'interesse pubblico mediante una delle seguenti modalità di gestione:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;

limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Vediamo quindi i singoli casi:

L'affidamento a terzi, in appalto o in concessione.

Con riguardo alla possibilità di affidare ad un operatore terzo il servizio in questione, occorrerà far riferimento alla disciplina in materia di contratti pubblici, le cui previsioni regolano l'affidamento e l'esecuzione dei contratti d'appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere.

Questo è quanto sancito dall'articolo 15 (*Affidamento mediante procedura a evidenza pubblica*), del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, a mente del quale *“gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore”*.

All'articolo 3 (*Definizioni*), c.1, lettere vv) e ii) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50, il contratto d'appalto è definito come *“un contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, avente per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi”*, mentre il contratto di concessione come *“un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi”*.

In entrambe le ipotesi, il legislatore richiede che l'operatore economico – appaltatore o concessionario – sia individuato mediante procedure ad evidenza pubblica e che l'affidamento sia disposto a favore di un operatore pienamente qualificato, avente particolari competenze di tipo tecnico-professionali.

L'affidamento a società a partecipazione mista pubblico-privata.

In merito alla possibilità di affidare il servizio in questione ad una società mista, l'articolo 16 (*Affidamento a società mista*), del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recita: *“Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a*

partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società di cui al comma 1 mediante procedure a evidenza pubblica. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere."

La previsione sopra indicata è dunque da leggersi in combinato disposto con l'articolo 17 del decreto legislativo n.175 del 2016, il quale recita:

- 1. Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n.50 del 2016 e ha a oggetto al contempo la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista.*
- 2. Il socio privato deve possedere i requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita. All'avviso pubblico sono allegati la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante. Il bando di gara deve specificare l'oggetto dell'affidamento, i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario dei concorrenti nonché il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura. I criteri di aggiudicazione possono includere, tra l'altro, aspetti qualitativi ambientali, sociali connessi all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione.*
- 3. La durata della partecipazione privata alla società aggiudicata ai sensi del comma del presente articolo non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto prevede meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio.*
- 4. Nelle società di cui al presente articolo: a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile al fine di consentire il controllo interno del socio pubblico sulla gestione dell'impresa; b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici partecipanti e ai soci privati di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile, e derogare all'articolo 2479, primo comma, del codice civile nel senso di eliminare o limitare la competenza dei soci; c) gli statuti delle società per azioni possono prevedere l'emissione di speciali categorie di azioni e di azioni con prestazioni accessorie da assegnare al socio privato; d) i patti parasociali possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile, purché entro i limiti di durata del contratto per la cui esecuzione la società è stata costituita."*

Per completezza, è possibile altresì citare la previsione di cui all'articolo 5, comma 9, del d.lgs. n. 50 del 2016, il quale prescrive che *"Nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o per l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica."*

L'affidamento diretto a società *in house providing*.

L'articolo 17 del decreto legislativo 23 dicembre 2022 n.201, riconosce agli enti locali la possibilità di affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società *in house*, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n.175 del 2016.

In particolare, l'art.192, decreto legislativo n. 50 del 2016, recita:

- 1. È istituito presso l'ANAC anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatari che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all'articolo 5. L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti*

secondo le modalità e i criteri che l'autorità definisce con proprio atto. L'autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei già menzionati requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici.

La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'Ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo secondo quanto previsto al comma 3.

2. 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.
3. Sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati ai sensi dell'articolo 162. "

Nel contempo l'art.5 (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico) del Codice dei contratti pubblici, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti in house e i principi contenuti nelle direttive anzidette, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrino nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono contemporaneamente soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un **"controllo analogo"** a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art.5 sussiste "controllo analogo" qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria *in house* un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il "controllo analogo" può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. "controllo analogo indiretto");
- **oltre l'80%** dell'attività della persona giuridica controllata è 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; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.
- nella persona giuridica controllata **non vi è 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.

I commi 4 e 5 dell'articolo 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussista anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta.

Secondo il Codice dei contratti pubblici si ha "controllo congiunto" quando vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

- gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica.

- la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Il comma 3 dell'art.5 del nuovo Codice dei contratti pubblici affronta il tema degli affidamenti diretti fra amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori, disponendo che la disciplina in esso contenuta non trovi applicazione nel caso in cui una persona giuridica controllata aggiudichi un appalto o una concessione alla propria amministrazione controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione. Anche in questo caso, la condizione necessaria perché si possa legittimamente procedere all'affidamento diretto è rappresentata dall'assenza di soci privati nella persona giuridica beneficiaria dell'appalto pubblico, ovvero, qualora vi sia la partecipazione di soci privati, che questi non esercitino il controllo, poteri di veto o influenza determinante sul soggetto affidatario diretto.

Il comma 6 dell'art.5 del nuovo Codice dei contratti pubblici disciplina invece gli accordi conclusi esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici; questi non rientrano nell'ambito di applicazione di tale codice se vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

- A. l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune;
- B. l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;
- C. le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione (ciò, al fine di non ledere la concorrenza ed il mercato).

Ai sensi del comma 7 dello stesso articolo, per determinare tale percentuale, di norma, deve essere fatto riferimento al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

Tali disposti normativi devono essere necessariamente integrati con le previsioni dettate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) **in materia di costituzione e gestione di società in house**, in un tutt'uno con le Linee guida n.7, di attuazione del Codice dei contratti pubblici, recanti «*Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'articolo 192 del D.lgs. 50/2016*».

In particolare, l'art.16 (*Società in house*) del decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175, stabilisce che:

1. *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.*
2. *Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1: a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile; b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile; c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.*
3. *Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. 3-bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma 3, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.*
4. *Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del Codice civile e dell'articolo 15 del presente decreto.*

5. *Nel caso di cui al comma 4, la società può sanare l'irregolarità se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si è manifestata, rinunci a una parte dei rapporti con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti. In quest'ultimo caso le attività precedentemente affidate alla società controllata devono essere riaffidate, dall'ente o dagli enti pubblici soci, mediante procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale. Nelle more dello svolgimento delle procedure di gara i beni o servizi continueranno ad essere forniti dalla stessa società controllata.*
6. *Nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti, di cui al comma 5, la società può continuare la propria attività se e in quanto sussistano i requisiti di cui all'articolo 4. A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo.*
7. *Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n.50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n.50 del 2016."*

Sul punto della motivazione necessaria ai fini dell'affidamento *in house* è opportuno fare inoltre riferimento ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale la *in house providing* riveste carattere eccezionale rispetto all'ordinaria modalità di scelta del contraente ed è possibile ricorrere a tale forma di organizzazione solo qualora sussista per l'amministrazione una reale convenienza rispetto alle condizioni economiche di mercato (Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza del 27/1/2020 n.681).

A conferma dell'orientamento anche la Corte di Giustizia UE, Sez. IX, 6 febbraio 2020, C- 89/19, C-90/19, C-91/19 ha stabilito l'euro compatibilità della normativa nazionale italiana laddove pone limiti e condizioni ulteriori all'affidamento diretto di contratti pubblici a società *in house*, con specifico riferimento all'art.192, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016 e all'art.4, comma 1, del d.lgs. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica).

La gestione in economia e tramite azienda speciale.

Limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, l'articolo 14, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, riconosce all'Ente locale la possibilità di ricorrere anche alla gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del TUEL.

Caratteristiche del servizio e obblighi di servizio pubblico universale **Le caratteristiche del servizio.**

L'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n.201, prescrive che gli enti locali, ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio di cui trattasi e della definizione del rapporto contrattuale, tengano conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti.

Il progetto esecutivo inerente ai servizi da dare in affidamento è stato approvato con delibera di Consiglio Comunale n.06 del 06 maggio 2025.

Con detta delibera, sono state approvate le principali peculiarità dei servizi e del rapporto contrattuale che si instaurerà con i due nuovi soggetti gestori, rinviando ai documenti sopra citati, il cui contenuto deve considerarsi parte della presente relazione, con ogni più ampio approfondimento e dettaglio.

Le infrastrutture di proprietà o di disponibilità saranno addette alla manutenzione ordinaria a carico dei soggetti gestori, nonché alla manutenzione straordinaria e relativi investimenti come da relativi piani degli investimenti e piani industriali **che saranno predisposti e presentati successivamente dagli amministratori/e nominati/o.**

Ai soggetti gestori verranno affidati i servizi indicati, in esclusiva sul territorio del Comune, attese le potestà in capo alle parti che saranno previste nei contratti, in una vis utenza-centrica.

I soggetti gestori si impegneranno a svolgere le attività e i servizi, secondo corretti criteri tecnici e rigorosi criteri economici di gestione, nel pieno rispetto della normativa comunitaria e nazionale e regionale di settore e secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità dettati dalla Carta costituzionale e dalla normativa pro tempore vigente.

I soggetti gestori si impegneranno ad uniformare l'erogazione dei servizi in affidamenti ai principi esposti nel citato art.3 del d. lgs. 201/2022, nonché, in generale, e più esattamente:

- a) **eguaglianza, universalità e sussidiarietà (anche orizzontale):** L'erogazione dei servizi sarà ispirata al principio di eguaglianza dei diritti degli utenti. Le regole riguardanti i rapporti tra i fruitori, le attività l'accesso ai servizi devono essere uguali per gli utenti. Nessuna distinzione nell'erogazione degli incarichi può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Sarà garantita la parità di trattamento a tutti gli utenti, in una logica di servizi a fruizione universale (aperta ad ogni cittadino e/o utente) senza alcun vincolo di accesso. L'eguaglianza va intesa come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In particolare, i soggetti gestori sono tenuti ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione dei servizi in esame alle esigenze degli utenti. La sussidiarietà (anche orizzontale) garantisce il coinvolgimento del Comune, associazioni di rappresentanza degli utenti consumatori, l'utenza.
- b) **Imparzialità:** I soggetti gestori hanno l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole di erogazione dei servizi in esame e le norme regolatrici di settore.
- c) **Continuità:** L'erogazione dei servizi, nell'ambito delle modalità stabilite dalle normative regolatrici di settore, deve essere continua, regolare e senza interruzioni. In generale, i casi di funzionamento irregolare o di interruzione dei servizi devono essere espressamente regolati dalla normativa di settore. In tali casi, i soggetti gestori devono adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.
- d) **Partecipazione:** La partecipazione dell'utente alla prestazione dei servizi in esame deve essere sempre garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta fruizione individuale del servizio stesso, sia per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti gestori. L'utente ha diritto di accesso alle informazioni in possesso dei soggetti gestori che lo riguardano. Il diritto di accesso ed il relativo contenuto è esercitato secondo le modalità disciplinate dalla vigente normativa. L'utente può produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento dei servizi. Sul sito istituzionale dell'ente, ovvero all'interno della carta dei servizi, sarà messo a disposizione un modulo prestampato su «Osservazioni e reclami da parte dell'utente». I soggetti gestori daranno sollecito riscontro (entro 30 giorni solari) all'utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate. I soggetti gestore disporranno periodicamente (o sistematicamente) delle valutazioni dell'utente circa la qualità del servizio reso, anche secondo le modalità indicate dalla direttiva 24/3/2004 (Rilevazione della qualità percepita dai cittadini), della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica.
- e) **Efficacia, efficienza, economicità:** I servizi devono essere erogati in modo da garantirne l'efficienza, l'efficacia e l'economicità propria del Comune ai sensi dell'art.97, Costituzione (in generale) e dell'art.1, l. 241/1990 e degli art.1, c. 2; 4, c. 1 e 5, c. 1, d.lgs. 175/2016 (in particolare). I soggetti gestori adotteranno le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi. Ogni rapporto di servizio esistente tra i soggetti gestori e il Comune verrà regolato ai fini fiscali come ogni altro rapporto cliente/fornitore, fatti salvi eventuali benefici di legge.
- f) **Strumenti per l'adozione di standard:** Gli standard generali e gli standard specifici di economicità, qualità (efficienza) e quantità (efficacia) dei servizi, saranno quelli recepiti all'interno della primigenia offerta che verrà presentata (Business Plan), i cui contenuti generali sono stati ripresi nel presente documento, nello stretto rispetto della tutela dell'ambiente e del risparmio energetico.
- g) **Obblighi del soggetto gestore:** I soggetti gestori si obbligano a disporre di attrezzature e personale addetto, idonee allo svolgimento dei servizi di cui trattasi, e adeguati a garantire il regolare svolgimento dei servizi. Per l'espletamento dei servizi in esame i soggetti gestori si obbligano ad osservare tutte le norme vigenti in materia.
- h) **Soddisfazione dei cittadini:** Il cittadino è posto al centro (in una vis utente – centrica) di ogni aspetto di metodo e di merito del successivo contratto di servizio, in una logica di gestione dinamica e non statica. L'offerta e i contratti di servizio indicheranno i benefici generali ed i benefici specifici offerti alla cittadinanza di riferimento da adeguatamente (per i bisogni specifici) mappare, motivare e monitorare.

- i) **Principi di concorrenza e di sussidiarietà anche orizzontale:** Fermo restando quanto già specificato in relazione ai principi di proporzionalità, ai fini della concorrenza è garantito il rispetto del d.lgs. 50/2016 e i vincoli presenti, tra l'altro, nei d.lgs. 175/2016 e 201/2022, e nelle Linee guida ANAC.
La sussidiarietà verticale valorizza le iniziative cittadine decentrate, coinvolgendo il relativo utente, mentre la sussidiarietà orizzontale favorisce le formazioni sociali (es. come da art. 2 Costituzione), garantendo il diritto di libera iniziativa dei cittadini, favorendone sia l'apporto costruttivo all'erogazione del servizio (carta dei servizi) sia i livelli di coinvolgimento dell'utenza nella fruizione del servizio di cui al presente contratto. Si applicano le disposizioni degli art.10, c. 2 (fermo restando la possibilità prevista dal successivo c. 5 e 11, d.lgs. 201/2022).
- j) **Produzione di servizi adeguati anche ai fini tariffari e degli investimenti:** dove per adeguatezza s'intende che i servizi rispondono alla richiesta della collettività locale, per volumi di servizio erogati e per qualità percepita. Con tariffe a prezzi abbordabili per tutta la cittadinanza di riferimento e comunque tali da garantire l'abbattimento dei costi a basso valore aggiunto o comunque un livello di costi totali di funzionamento (lordo imposte) proporzionali per garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione.
- k) **Investimenti:** Con riferimento alla precedente lett. j), in correlazione agli investimenti in innovazione tecnologica e relativi processi di ammortamento. Le scelte della gestione ed i relativi risultati (della gestione) sono attratti agli obblighi di trasparenza ed integrità (ai sensi dei d.lgs. 267/2000, 33/2013 e 201/2022), garantendo – così come precisato – la centralità del cittadino e dell'utenza, e favorendo forme di partecipazione attiva.
- l) **Regolamento o atto generale in rapporto al vigente contratto di servizio:** Si applicano per quanto compatibili le disposizioni dell'art.8, d.lgs. 201/2022, riservandosi l'ente locale affidante di assorbire o meno detto regolamento o atto generale all'interno del contratto di servizio.
- m) **Perimetro del servizio pubblico:** Ai sensi dell'art.10, c. 1, d.lgs. 201/2022, l'oggetto dei contratti di servizio definirà il perimetro dei servizi in coerenza con le disposizioni euro unioniste, e quindi con le norme sia nazionali sia (se sussistenti) regionali, e (se sussistenti) le Autorità di regolazione di settore.
- n) **Limitazione e mantenimento di diritti speciali e esclusivi:** Fermo restando il dettato dell'art.2, c. 1, lett. e), f), del d.lgs. 201/2022, si applica l'art. 13 di quest'ultimo decreto, sussistendo gli obblighi per l'ente locale affidante previsti sia in quest'ultimo articolo sia nel precedente art.10, c. 5, in assenza di misure meno restrittive della libertà d'impresa.
- o) **Stipulazione del contratto di servizio:** Il contratto di servizio sarà stipulato tra l'ente locale affidante e i soggetti gestori trascorsi 60 (sessanta) giorni dall'invio all'ANAC per gli affidamenti in house superiori alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, atteso che detto art.17, c. 3, del d.lgs. 201/2022, recita: «Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35».
- p) **Durata dell'affidamento del servizio di cui trattasi:** L'art.19 (nel suo insieme) del d.lgs. 201/2022 prevede che: «*Fatte salve le discipline di settore, la durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio di cui all'articolo 24, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici.*
- Nel caso di affidamento a società in house di servizi pubblici locali non a rete, la durata dello stesso non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento di cui all'articolo 17, comma 2, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti, secondo quanto asseverato nel piano economico-finanziario di cui all'articolo 17, comma 4. Fatte salve le discipline di settore e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, in caso di durata dell'affidamento inferiore al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio ovvero in caso di cessazione anticipata, è riconosciuto in favore del gestore uscente un indennizzo, da porre a carico del subentrante, pari al valore contabile degli investimenti non ancora integralmente ammortizzati, rivalutato in base agli indici*

ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi».

- q) **Tutele sociali:** Si applicano le disposizioni dell'art.20 del d.lgs. 201/2022 in relazione alla tutela occupazionale del personale presente nella precedente gestione.
- r) **Dotazioni patrimoniali complessive ed esecuzione dei lavori connessi alle gestioni:** È effettuato lo stato di consistenza patrimoniale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 201/2022, tra i beni strumentali essenziali alle gestioni dei servizi (non separata dalla gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni). Tale stato di consistenza costituisce, a tutti gli effetti, parte integrante e sostanziale dei contratti di servizio, ed interessa sia i beni dei gestori dei servizi (se già presenti), sia quelli posti nella disponibilità da quest'ultimo da parte dell'ente locale affidante proprietario di detti beni. Ai fini dell'esecuzione dei connessi ai lavori, fermo restando le leggi di settore e la normativa vigente, il soggetto gestore applica il dettato dell'art.22, d.lgs. 201/2022.
- s) **Alla scadenza del contratto di servizio:** Fermo restando le tutele sociali riferite al personale (di cui all'art. 20, d.lgs. 201/2022), nell'ipotesi di subentro alla scadenza del contratto di servizio o in via anticipata (per qualunque circostanza), si applicheranno le disposizioni degli art.19, c. 2 e 23, c. 1, d.lgs. 201/2022.
- t) **Contratti di servizio:** I contratti dovranno fornire evidenza delle indicazioni previste dall'art.24, d.lgs. 201/2022, distinguendo se trattasi o meno di servizi a richiesta individuale volontaria (o facoltativa), rispetto ai servizi a richiesta obbligatoria o a richiesta collettiva. Atteso che gli allegati di cui al c. 5 del citato articolo 24, d.lgs. 201/2022, sono da ritenersi previsti per i servizi a rete (cfr. gli artt. 7, c. 1; 14, c. 4 e 17, c. 4, 19, c. 1 e 24, c. 5, d.lgs. 201/2022) e che nei casi di specie sono stati adottati gli strumenti programmatici completi degli investimenti, fonti di copertura, ammortamenti, risorse umane con riferimento ai servizi di cui trattasi ed alle società nel suo complesso.
- u) **Carta dei servizi:** L'art.25, d.lgs. 201/2022, recita: «1. Il gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica redige e aggiorna la carta dei servizi di cui all'articolo 2, comma 461, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa, e la pubblica sul proprio sito internet. 2. Il gestore dà adeguata pubblicità, anche a mezzo del proprio sito internet, nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e le informazioni confidenziali delle imprese, del livello effettivo di qualità dei servizi offerti, del livello annuale degli investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell'affidamento, con modalità che assicurino la comprensibilità dei relativi atti e dati».
- v) **Vicende dei rapporti:** Si applica il dettato dell'art.17 del d.lgs. 201/2022. Il contratto di servizio ne prevede la risoluzione estrema per disservizio da parte del soggetto gestore, quale facoltà in capo all'ente locale affidante.
- w) **Vigilanza e controlli sulle gestioni da parte dell'ente locale affidante:** Si applicano gli art.28 e 30 del d.lgs. 201/2022. Spetta all'ente locale stabilire il programma di controlli di cui al c. 2 del citato art.28 del sopra citato articolo, rendendolo noto ai soggetti gestori. Le penalità a carico dei soggetti gestori sono previste al successivo c. 3 del citato art.28 il quale prevede che: «Ai fini del presente articolo, il gestore ha l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio. L'inadempimento agli obblighi informativi posti in capo al gestore costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali».
- x) **Rimedi non giurisdizionali:** Si applica l'art.29 del d.lgs. 201/2022, a favore dell'utente del servizio.
- y) **Trasparenza nei servizi pubblici locali:** Quale obbligo per l'ente locale affidante, l'art.31, d.lgs. 201/2022, recita: «Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, la relazione di cui all'articolo 14, comma 3, la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2 e la relazione di cui all'articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. Gli atti di cui al comma 1 e i contratti di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'ANAC, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione. I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da ANAC, che costituisce punto di accesso unico per gli atti

e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2. Sulla piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC sono anche resi accessibili, secondo le modalità di cui al comma 3: **a)** gli ulteriori dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuti nella banca dati nazionale sui contratti pubblici; **b)** le rilevazioni periodiche in materia di trasporto pubblico locale pubblicate dall'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; **c)** gli atti e gli indicatori cui agli articoli 7, 8 e 9, nonché, ove disponibili, le informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti dai gestori pubblicati dalle autorità di settore sui propri siti istituzionali. Gli atti e i dati di cui al presente articolo sono resi disponibili dall'ente che li produce in conformità a quanto previsto dall'articolo 50 del decreto legislativo n.82 del 2005. Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente».

z) **In diritto esclusivo:** Quali servizi affidati dal Comune in via esclusiva su tutto il territorio, ai sensi dell'art.2, c. 1, lett. e) del d. lgs. 201/2022.

aa) **Costi di riferimento e costi efficienti:** Ai sensi dell'art.2, c. 1, lett. g), i), d. lgs. 201/2022, i soggetti gestori, anche sulla base dell'offerta sottoposta all'ente locale affidante, adottano gli indicatori forniti dalla struttura competente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero, nelle more di dati indicatori, quelli (o anche quelli) che saranno anche richiamati nei contratti di servizio, in una logica di benchmark (riferita sia all'equilibrio economico-finanziario della gestione nel suo complesso con riferimento ai costi, ricavi e margini del servizio di cui trattasi sulla base dei costi di un'impresa media del settore gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi ed impianti per la prestazione del servizio).

Il soggetto gestore si impegnerà a collaborare con il Comune (e viceversa) per approntare ogni necessaria e idonea documentazione che occorresse a quest'ultimo per acquisire eventuali finanziamenti e/o provvidenze, finalizzati al miglioramento del servizio in esame anche attraverso investimenti, impegnandosi altresì ad assistere il Comune anche in sede di presentazione delle relative domande. Allo stesso tempo, l'articolo 14, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, richiede, altresì, che la relazione illustri gli **obblighi di servizio pubblico** e le eventuali **compensazioni economiche 1**, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenzioni.

Secondo la Commissione Europea del 29 novembre 2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

1. l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
2. i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
3. la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;
4. nel caso in cui sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata dei mezzi necessari a soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. L'articolo 4 enuncia i principi generali e gli obblighi di servizio pubblico, ulteriori rispetto a quelli sopra indicati.

In particolare, è specificato che:

- a) il servizio è svolto dai soggetti gestori alle condizioni previste dal contratto, in conformità agli indirizzi, programmazione, vigilanza e controllo del Comune, nel rispetto delle prescrizioni e dei principi contenuti nelle disposizioni legislative e regolamentari vigenti, dei regolamenti comunali, direttive e raccomandazioni comunitarie, degli accordi internazionali e delle norme tecniche emanate

dagli organismi nazionali ed internazionali competenti in materia, a decorrere dal loro effettivo recepimento;

- b) il Comune è titolare del servizio, la cui gestione è affidata ai soggetti gestori titolari dell'esercizio del servizio, per il tempo e con le modalità previste nel contratto;
- c) il Comune esercita le funzioni conferitegli dalle leggi nazionali, provinciali, regionali e comunque previste dalla normativa pro-tempore vigente in materia;
- d) competono al Comune le funzioni di indirizzo e di programmazione, vigilanza e controllo per garantire l'applicazione delle politiche comunali relative ai servizi da offrire alla cittadinanza per assicurare i livelli e le condizioni del servizio (qualità, tariffe) adeguati alle esigenze della popolazione e idonei a consentire lo sviluppo civile ed economico della Comunità locale;
- e) il Comune provvederà alla vigilanza ed al controllo dei servizi gestiti dai soggetti gestori, fatta salva l'autonomia imprenditoriale dei soggetti gestori come da statuto sociale di questi ultimi;
- f) al fine di ottemperare quanto sopra indicato nel precedente comma, il Comune può eseguire controlli a campione sui servizi erogati dal soggetto gestore;
- g) il Comune può disporre verso i soggetti gestori, in qualsiasi momento e a sua discrezione e giudizio, l'ispezione sugli automezzi, attrezzature, locali, personale, impianti e su quant'altro faccia parte dell'organizzazione, al fine di accertare l'osservanza di tutte le norme stabilite, nonché di quelle altre norme conseguenti a leggi e regolamenti vigenti o emanati in materia;
- h) il Comune potrà predisporre controlli mirati sugli standard fissati e dalle norme vigenti negli specifici settori con particolare attenzione ai servizi, quali la manutenzione ordinaria delle strutture, la manutenzione straordinaria e gli investimenti, così come saranno concordati nei redigendi piani degli investimenti e piani industriali;
- i) il Comune, inoltre, si riserva la verifica delle procedure amministrative sottese ai servizi in oggetto e relative alla frequenza e correttezza nell'emissione delle fatture e degli standard che regolano i rapporti con l'utenza;
- j) le parti si impegnano a rilevare e monitorare gli standard e gli indicatori significativi previsti dal d. lgs. 201/2022;
- k) i soggetti gestori dovranno prestare al Comune tutta la collaborazione necessaria per l'espletamento delle attività di vigilanza e controllo, compatibilmente con la necessità di garantire l'erogazione del servizio e la relativa sicurezza;
- l) il mancato rispetto dei servizi e dei tempi previsti comporterà per i soggetti gestori le penali che saranno stabilite nel contratto;
- m) i soggetti gestori provvedono all'individuazione dei contraenti per la fornitura di beni e servizi e alla realizzazione di lavori tramite procedure ad evidenza pubblica secondo le norme vigenti in materia;
- n) i soggetti gestori si impegnano nell'espletamento dei servizi all'impiego di mezzi, attrezzature e prodotti a salvaguardia dell'ambiente, in una logica di risparmio energetico.

COMPARAZIONE ATTINENTE AI RISULTATI PREVEDIBILMENTE ATTESI

Analisi comparativa dei punti di forza e di debolezza dei tre modelli di gestione.

Ai fini della scelta della modalità di gestione dei servizi in questione, l'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n.201 prescrive l'onere dell'Ente pubblico di tenere conto anche dei **risultati** prevedibilmente attesi in relazione alle diverse opzioni astrattamente praticabili.

Viene, pertanto, svolta un'analisi comparativa dei punti di forza e di debolezza delle diverse forme di gestione a cui l'ente locale può astrattamente ricorrere, al fine di individuare quale sistema sia quello maggiormente rispondente ai risultati attesi dall'Amministrazione pubblica.

Si escludono, dalla seguente analisi comparativa, la gestione in economica e quella a mezzo di azienda speciale, in quanto dette modalità comporterebbero per il Comune di Palau un eccessivo coinvolgimento nel management.

GESTIONE MEDIANTE SOCIETÀ IN HOUSE PROVIDING

PUNTI DI FORZA:

I punti di forza di una gestione del servizio mediante società costituita secondo il modello *in house providing* risiedono sinteticamente nei seguenti punti:

1. la gestione dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma da una "*vision*" che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento dei servizi in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e il margine di utile;

2. la possibilità di agire direttamente, con semplicità gestionale e immediatezza del processo decisionale, sulle modalità di esecuzione dei servizi, con conseguente maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione dei servizi;
3. valorizzazione successiva dell'esperienza che verrà maturata dalle società, delle professionalità e del know-how aziendale che verrà conseguito, tale da consentire di offrire un progetto maggiormente rispondente alle dinamiche ed esigenze dei servizi;
4. la possibilità di controllare l'attività operativa, a livello di programmazione, in itinere e *ex post* e di essere costantemente informati sull'andamento della gestione e sulla corretta fornitura del servizio attraverso report periodici;
5. la sinergia con le molteplici funzioni dell'ente con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
6. la riduzione della possibilità di contenzioso tra Amministrazione ed esecutore del servizio.

PUNTI DI DEBOLEZZA:

Sono costituiti sinteticamente in:

1. minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati per la particolarità della società in house che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente pubblico;
2. assenza di ribasso sull'importo posto a base d'asta;
3. Impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del *management* basate sull'intuito e sulle convinzioni personali;
4. il possibile venir meno del sostegno politico;
5. la cattiva gestione che può determinare un maggiore incremento dei costi senza possibilità di rivalsa sull'esecutore.

GESTIONE MEDIANTE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE MISTA PUBBLICO-PRIVATA

PUNTI DI FORZA:

I punti di forza di una gestione del servizio mediante società a partecipazione mista pubblico-privata risiedono sinteticamente nei seguenti punti:

1. la presenza di un socio privato o più soci privati con esperienza nel settore di attività specifiche, con conseguente capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio;
2. l'apporto di capitale privato con conseguente minore impegno finanziario da parte dell'amministrazione rispetto alla gestione in house providing;
3. l'obbligo di ribasso sull'importo a base di gara pubblica;
4. possibilità di generare utili con dividendi anche a favore dell'Amministrazione pubblica.

PUNTI DI DEBOLEZZA:

Sono costituiti sinteticamente in:

1. Il fallimento del socio privato può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale;
2. il possibile instaurarsi di contenzioso tra soci privati ed amministrazione e tra questa e la società affidataria;
3. l'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura dei servizi", o una velocità di risposta" diversi;
4. la minore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali;

AFFIDAMENTO A TERZI

PUNTI DI FORZA:

I punti di forza di una gestione in appalto e/o in concessione a terzi risiedono sinteticamente nei seguenti punti:

1. la professionalità e la competenza nei settori specifici con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio;
2. le migliori proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara;
3. la possibilità di gestire appieno la società con i canoni di una azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali;

- la responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità gestoria da parte dell'amministrazione;
- l'obbligo di ribasso sull'importo posto a base di gara;
- la flessibilità ed elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi contrattualmente assegnati.

PUNTI DI DEBOLEZZA:

Sono costituiti sinteticamente in:

- il fallimento del soggetto gestore può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale;
- Il possibile instaurarsi di contenzioso tra soggetto gestore ed amministrazione;
- l'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una velocità di risposta" diversi;
- la possibilità di un'attività di confronto minore sulla qualità dei servizi rispetto alle altre forme di gestione;
- la minore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione dei servizi rispetto alle previsioni contrattuali.

Risultati dell'analisi comparativa e Individuazione del modello prescelto per la gestione del servizio in questione.

Individuati i punti di forza e di debolezza insiti in ciascuna possibilità gestionale vengono attribuiti i seguenti valori secondo un *range* prestabilito:

· **Punti di forza: da + 1 a + 3;** ----- · **Punti di debolezza da – 1 a – 3;**

Si ottengono così i seguenti risultati:

IN HOUSE PROVIDING		
PUNTI DI FORZA	1. la gestione dettata non solo da logiche di profitto e di fatturato, ma da una "vision" che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e il margine di utile	3
	2. la possibilità di agire direttamente, con semplicità gestionale e immediatezza del processo decisionale, sulle modalità di esecuzione del servizio, con conseguente maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio;	3
	3. la valorizzazione dell'esperienza maturata dalla società, delle professionalità e del <i>know how</i> aziendale tale da consentirle di offrire un progetto maggiormente rispondente alle dinamiche esigenze del servizio;	3
	4. la possibilità di controllare l'attività operativa, a livello di programmazione, in itinere e <i>ex post</i> e di essere costantemente informati sull'andamento della gestione e sulla corretta fornitura del servizio attraverso report periodici;	2

	5. la sinergia con le molteplici funzioni dell'Ente con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;	1
	6. la riduzione della possibilità di contenzioso tra Amministrazione ed esecutore del servizio;	3
PUNTI DI DEBOLEZZA	1. la minore elasticità nell'acquisizione delle risorse umane e strumentali necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati per la particolarità della società in house che rappresenta un ibrido tra una società di capitali che opera liberamente sul mercato e un Ente pubblico;	-3
	2. l'assenza di ribasso sull'importo posto a base d'asta	-1
	3. l'impossibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del <i>management</i> basate sull'intuito e sulle convinzioni personali;	-1
	4. il possibile venir meno del sostegno politico	-1
	5. la cattiva gestione che può determinare un maggiore incremento dei costi senza possibilità di rivalsa sull'esecutore;	-2
	Risultato	6

PUNTI DI FORZA	SOCIETA' MISTA	
	1. la presenza di un socio privato o più soci privati con esperienza nel settore di attività specifico, con conseguente capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio	2
	2. l'apporto di capitale privato con conseguente minore impegno finanziario da parte dell'Amministrazione rispetto alla gestione in house providing	2
	3. l'obbligo di ribasso sull'importo a base di gara pubblica	2
	4. possibilità di generare utili con dividendi anche a favore	1

	dell'Amministrazione pubblica	
PUNTI DI DEBOLEZZA	1. Il fallimento del socio privato può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale	-2
	2. il possibile instaurarsi di contenzioso tra soci privati ed Amministrazione e tra questa e la società affidataria;	-3
	3. l'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diversi	-1
	4. la minore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali;	-1
Risultato		0

AFFIDAMENTO A TERZI		
PUNTI DI FORZA	1. la professionalità e competenza nel settore specifico con conseguente migliore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla progettazione ed esecuzione del servizio	2
	2. le migliori proposte dal soggetto gestore del servizio rispetto al progetto posto a base di gara	2
	3. la possibilità di gestire appieno la società con i canoni di una Azienda privata che opera mediante scelte autonome da parte del management basate sull'intuito e sulle convinzioni personali	2
	4. la responsabilità operativa completamente in capo al soggetto esterno senza alcuna responsabilità diretta da parte dell'Amministrazione	2
	5. L'obbligo di ribasso sull'importo posto a base di gara	2
	6. La flessibilità ed elasticità nell'acquisizione delle risorse	2

	dell'Amministrazione pubblica	
PUNTI DI DEBOLEZZA	1. Il fallimento del socio privato può determinare l'insorgere di aspetti problematici dal punto di vista finanziario, organizzativo e gestionale	-2 -3
	2. il possibile instaurarsi di contenzioso tra soci privati ed Amministrazione e tra questa e la società affidataria;	-3
	3. l'eventuale rapporto non sinergico con altre funzioni dell'Ente con cui è necessario interfacciarsi e che potrebbero avere una "cultura del servizio", o una "velocità di risposta" diversi	-1
	4. la minore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali;	-1
Risultato		0

Riepilogando:

Risultati	Punti
Società in house	6
Società mista	0
Affidamento a terzi (in appalto e/o in concessione)	2

Dalla lettura dei suddetti valori si evince che la società mista risulta la soluzione meno conveniente.

Allo stesso tempo, l'affidamento ad un operatore terzo rappresenta una soluzione intermedia.

Appare, dunque, chiaro che la modalità in *house providing* rappresenta la forma di gestione più idonea a soddisfare gli obiettivi di interesse pubblico del Comune di Palau.

Anche da un punto di vista economico, le analisi sinora condotte, e che saranno comunque meglio approfondite nei singoli casi specifici dagli amministratori, **individuano la gestione in house providing come quella migliore ai fini del contenimento della spesa pubblica.**

D'altronde, mentre il socio privato di una società mista – ma lo stesso dicasi per il concessionario - tende a massimizzare il profitto e ad incrementare il margine di utile, la gestione in house non persegue un fine prevalente di lucro bensì si pone come obiettivo primario dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi. Inoltre, **gli eventuali margini positivi derivanti dalla gestione vengono mantenuti all'interno dell'ente locale piuttosto che trasferiti a favore degli operatori terzi.**

Ragioni del mancato ricorso al mercato.

Oltre alle ragioni specificate nei paragrafi precedenti, si ritiene che l'affidamento in house invece **permetterà di concordare con le due nuove società un *business plan* più aderente alla realtà locale e di svincolarsi dalle logiche di rendimento di mercato del capitale investito, proprio dei gestori privati**, con conseguenti benefici in termini di maggiore flessibilità e di maggiori investimenti volti a migliorare e/o mantenere in efficienza il servizio in affidamento.

Si ritiene, infatti, che gli investimenti che verranno proposti dagli amministratori/e delle società in house saranno superiori rispetto a quelli che possono essere offerti attualmente dal mercato.

Allo stesso tempo, **la possibilità di ricorrere a due specialistiche società in house permette al Comune di Palau di tenere aggregate**, in capo alle stesse società, più gestioni di servizi pubblici locali e di servizi strumentali sensibili e di avere conseguentemente due soli unici interlocutori, anziché più soggetti con cui

relazionarsi. Questo consente di ripartire una parte dei costi generali su più gestioni con conseguente efficientamento dell'attività nel suo complesso.

Ciò consentirà inoltre di evitare che un servizio avviato debba poi essere interrotto passando così da un rapporto di carattere stagionale a uno di carattere annuale e permanente o a rotazioni non appaganti per continuità di qualità e puntuale rispetto del servizio.

Da ricordare inoltre che le due società in house **non dovranno pagare spese di affitto** per i locali, gli arredi, le apparecchiature informatiche, poiché le stesse saranno collocate all'interno degli uffici del palazzo di proprietà comunale (dove oggi giorno si svolgono già i servizi portuali e quelli di altri settori), **oggetto in questo periodo di ulteriore ampliamento e ammodernamento studiati appositamente anche per soddisfare tali nuove esigenze.**

La platea dei benefici specifici per la collettività servita.

Di seguito sono riportati i benefici specifici per la collettività connessi all'affidamento *in house*, ulteriori rispetto a quelli indicati come "punti di forza":

- a) i soggetti gestori terranno un tavolo tecnico permanente con frequenza semestrale e relativo reporting tecnologico, di processo, ed organizzazione a favore degli uffici comunali competenti o coinvolti. Trattasi di attività che ragionevolmente non è offerta (in quel contesto, tempo e luogo) da altri operatori economici di settore;
- b) le offerte prevederanno le indagini di *customer Satisfaction*. Esse risulteranno uno strumento utile per rilevare il grado di soddisfazione dell'utenza, condividendo (e non invece decidendo in via unipersonale) con il Comune di Palau le iniziative da intraprendersi per migliorare il potenziale generativo di fiducia verso i servizi in esame. Trattasi di attività che ragionevolmente non è offerta (in quel contesto, tempo e luogo) da altri operatori economici di settore;
- c) in tempo reale sarà offerto al Comune un portale per il trasferimento di segnalazioni e reclami da parte dell'utenza. Ciò consentirà di condividere interventi rapidi e decisivi per cogliere i suggerimenti e per rimuovere i vincoli/doglianze segnalati dall'utenza. Trattasi di attività che ragionevolmente non è offerta (in quel contesto, tempo e luogo) da altri operatori economici di settore.

Entriamo ora pertanto ulteriormente nello specifico delle due società approvate dal Consiglio Comunale e dei pareri espressi dalla Corte dei conti.

"La Corte dei conti, Sezione del Controllo per la Regione Sardegna, in ragione delle motivazioni che precedono e ai sensi dell'art.5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n.175, come modificato dall'art.1 della l. 5 agosto 2022, n.118, ha **espresso parere negativo** sulle delibere del Comune di Palau in ordine alla costituzione delle due singole società in house **"Porto Palau S.r.l."** e **"Palau Servizi Turismo S.r.l."**.

"Avverte l'Amministrazione che, **qualora decida di procedere egualmente, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità**, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni, ai sensi del comma 4, art. 5 del d.lgs. n.175 del 2016."

SOCIETÀ PORTO PALAU S.r.l.

OGGETTO SOCIALE:

La società è attiva nell'esercizio dei servizi pubblici locali di interesse generale, attività complementari ed opere connesse nonché l'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'Ente o allo svolgimento delle proprie funzioni.

Nel rispetto di quanto previsto al comma 1 e, comunque, nei limiti e nel rispetto di tutte le vigenti leggi, la società gestisce i seguenti servizi pubblici locali di interesse generale e attività complementari ed opere connesse:

- a) **la realizzazione e la gestione di porti turistici e quindi la costruzione delle opere portuali e la gestione diretta e/o indiretta dell'infrastruttura in regime di concessione;**
- b) **tutte le attività complementari alla nautica da diporto ed in qualsiasi modo direttamente e/o indirettamente connesse all'attività principale, la gestione di arenili di cui il Comune detenga eventualmente la concessione per fini di interesse sociale;**
- c) **gestione degli spazi e aree della direzione portuale;**

d) gestione di club nautici con annesse aree sportive e ricreative con somministrazione di alimenti e bevande per i soci;

In tale contesto la società potrà compiere tutte le operazioni economiche, finanziarie, mobiliari ed immobiliari utili e necessarie per il conseguimento dell'oggetto sociale. In ogni caso le operazioni finanziarie e l'assunzione di partecipazione non saranno rivolte al pubblico ed avranno luogo nel rispetto della legge 24 febbraio 1998 n.58. La società potrà inoltre svolgere le attività e le funzioni ad essa delegate dal Socio Unico ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera d) del D.lgs. 175/2016 come modificato dal D.lgs. 100 del 16 giugno 2017;

L'effettiva assunzione della gestione dei servizi pubblici locali anzi citati, avviene secondo un programma definito ed approvato dal consiglio comunale dei comuni serviti.

Il fatturato delle eventuali attività svolte a favore di terzi deve comunque rispettare quanto previsto dall'art.39, comma 1, lett. d) del presente statuto. I rapporti tra gli enti pubblici locali soci e la società sono disciplinati da apposito contratto di servizio, il quale stabilisce anche la durata degli affidamenti sopracitati.

La società, previa autorizzazione dell'assemblea, instaura e sviluppa rapporti di collaborazione con le amministrazioni statali, regionali e provinciali, nonché con gli altri enti pubblici e può con essi stipulare convenzioni o partecipare a conferenze di servizi in vista della conclusione di accordi di programma attinenti ai propri fini istituzionali. In tal senso la società potrà altresì fornire assistenza operativa alle Autorità competenti ed esercitare, su loro delega, attività di monitoraggio ed altre attività o compiti inerenti ai propri fini istituzionali. La società, per uniformare le proprie attività ai principi di economia, efficienza ed efficacia, può altresì affidare a terzi singoli segmenti o specifiche fasi complementari della propria attività ed opere connesse, ai sensi di legge.

La società ha facoltà di promuovere la collaborazione e/o di aderire agli organismi camerali, provinciali, regionali, nazionali, comunitari ed internazionali che si occupano della gestione e delle problematiche di quanto oggetto della propria attività sociale e relativi processi di integrazione e interdipendenza nazionale, europea e internazionale.

La disamina deve necessariamente partire quindi dalla natura del servizio di gestione del porto turistico.

SULLA NATURA DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI UN PORTO TURISTICO.

L'ascrivibilità dell'attività di gestione dei porti turistici tra i servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, come tale affidabile secondo i relativi modelli a tale scopo normativamente previsti (tra cui l'affidamento a Società partecipata su cui si eserciti il controllo analogo da parte dell'Ente locale), **è circostanza pacifica** e più volte sancita dalla giurisprudenza, oltre che evincibile da chiari ed univoci riferimenti normativi.

Si rinvia prima di tutto ed in particolare alla lettura della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, 18 dicembre 2012, n.6488, pronuncia che costituisce il leading case in materia ed è sicuramente la più significativa ed esaustiva sul punto. La indicata pronuncia è del resto in linea con molte altre, sia anteriori che successive, tutte nel medesimo senso e dalle quali si trae anche l'ovvia conclusione per cui tale qualificazione legittima i Comuni ad affidamenti anche diretti del correlato titolo concessorio demaniale **per la realizzazione e la gestione del servizio pubblico in questione.**

Nel senso di ritenere la necessaria convivenza della concessione di servizi accanto alla concessione di beni demaniali marittimi (cfr. Tar Liguria, Sez. I, n. 203/2025 e T.A.R. Liguria, Sez. I, n. 946/2021 e n. 138/2022) secondo le quali: "L'affidamento della gestione di un porto turistico si caratterizza per il fatto che, accanto alla concessione di beni demaniali marittimi, impone la prestazione di servizi funzionali all'esercizio della nautica da diporto (ormeggio, disormeggio, alaggio, varo, etc.)". **Si tratta, quindi, di una figura complessa e peculiare nella quale profili in tema di concessione di beni pubblici coesistono con aspetti attinenti all'affidamento di servizi pubblici.**

Di qui l'astratta convergenza della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art.112 e ss. del d.lgs. n.267/2000) e degli appalti pubblici (norme europee e d.lgs. n.50/2016), nonché della normativa in materia di demanio marittimo (codice della navigazione e relativo regolamento di esecuzione) e delle regole concernenti l'autorizzazione delle attività economiche (direttiva 2006/123/CE e d.lgs. n.59/2010).

Nella prassi, peraltro, accade sovente che, per gestire l'approdo direttamente oppure tramite una società in house o mista, i Comuni si auto affidino in concessione il compendio portuale.

In proposito, e quindi sia quanto alla corretta qualificazione della portualità turistica come servizio pubblico locale, sia circa l'operatività del modello dell'affidamento diretto in house, alle usuali condizioni di legge, anche relativamente alle correlate concessioni demaniali, **si rinvia:**

- a) alle numerose e costanti pronunce (segnatamente del Consiglio di Stato), dove nell'affermare l'obbligo, in particolare per rispettare i principi e la normativa comunitaria di riferimento, di procedere agli affidamenti di beni demaniali mediante procedure comparative sempre si puntualizza come ciò valga, **a meno di non trattarsi di un (corretto) affidamento diretto in house providing**. E questo, si noti, sia in tempi più risalenti, e quindi valutando la questione sulla base di principi e delle norme del Trattato, sia dopo l'entrata in vigore della direttiva comunitaria 2006/123/CE e del d.lgs. n.59 del 2010 (v. Cons. Stato, Sez. VI, n. 168 del 2005, pagg. 12 e segg., su una concessione di specchio acqueo ed arenile per usi turistico-ricreativi; Cons. Stato, Sez., VI, n. 362 del 2007; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII; 4 luglio 2007, n. 6479);
- b) alla ulteriore giurisprudenza secondo la quale, laddove l'uso particolare del demanio marittimo sia deliberato da un Comune in proprio, **addirittura a rigore neppure occorrerebbe un ordinario titolo concessorio** e certamente, a fortiori, nessuna criticità si pone in punto di obblighi di concorrenza e contendibilità (v. T.A.R. Liguria, Sez. I, n. 527 del 2018, dove si legge che "la Regione Liguria, infatti, non ha rilasciato alcuna concessione demaniale marittima al Comune di Lerici perché l'Ente locale, titolare ex legge delle funzioni relative alle spiagge libere attrezzate comprese nel suo territorio, non necessitava di tale titolo ampliativo ..." e, atteso che "nell'ordinamento della Regione Liguria, il potere di rilasciare concessioni demaniali marittime è attribuito direttamente ai Comuni. La titolarità della funzione amministrativa inerente al rilascio dei titoli concessori, seppure disgiunta dal potere dominicale, implica la disponibilità giuridica dei beni demaniali e quindi, la capacità di esternalizzare i servizi di gestione degli stessi, senza necessità di acquisire ulteriori titoli amministrativi legittimanti (tantomeno in condizioni di concorrenzialità con gli operatori economici privati) ovvero di porre in essere inutili forme di "autoconcessione" (v., inoltre, la fondamentale Cons. Stato, Sez. V, n. 1296 del 2018, che, riformando T.A.R. Toscana, Sez. III, n. 461 del 2017, secondo la quale vi sarebbe stata una impossibilità per un Comune di riservare a sé aree demaniali adibite ad uso turistico-portuale, ha invece riconosciuto la piena legittimità di una decisione in tal senso, esimente dalla ordinaria concorrenza, soluzione in quel caso già avallata dal Ministero delle Infrastrutture, con parere n.12377 dell'8 luglio 2015).

Quanto alle norme rilevanti in argomento, già dalla legge 28 gennaio 1994, n.84 (che all'art. 4 prevede la tipologia dei porti aventi "finalità turistica e da diporto") e dal D.P.R. 2 dicembre 1997, n.509, si evince, come sottolineato dal Consiglio di Stato nella citata fondamentale sentenza del 2012, che "nonostante la finalità turistico-ricreativa dei porti turistici, che soddisfa interessi privati, **vi è un interesse pubblico alla loro realizzazione e gestione, sotto i seguenti profili:**

- si tratta comunque di uno strumento di accesso alla via di comunicazione marina, e dunque di vere e proprie infrastrutture (non a caso si parla di infrastrutture per la nautica di diporto);
- detti porti sono suscettibili di usi pubblici di interesse generale (fruizione da parte dell'intera collettività, esigenze anche se eccezionali, del trasporto pubblico);
- sussiste, in ogni caso, un rilevante interesse pubblico allo sviluppo e alla valorizzazione turistica ed economica del territorio, indubbiamente agevolata dalla realizzazione e gestione dei porti turistici".

D'altro canto, a ben vedere, il legislatore già prima, a partire dal D.P.R. 15 gennaio 1972, n.8, **ha incluso tra le opere pubbliche i porti turistici**, inserendo all'art. 2, comma 2, lett. g) "le opere concernenti i porti di seconda categoria" tra i lavori pubblici di interesse regionale, mentre – nella successiva fase di completamento del trasferimento di funzioni attuativo del nuovo ordinamento regionale - l'art. 60 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ("Attribuzioni ai Comuni"), affida espressamente ai Comuni, ex art. 118 Cost., le funzioni amministrative in materia di:

- a) promozione di attività ricreative e sportive;
- b) gestione di impianti e servizi complementari alle attività turistiche (cfr. Tar Lombardia, Brescia, 8 marzo 1990, n.285).

Proseguendo nell'analisi della normativa **a supporto della qualificazione del Porto turistico come servizio pubblico locale di rilevanza economica**, si ricorda il D.M. 31 dicembre 1983, sulla "Individuazione della categoria dei servizi pubblici a domanda individuale" che, elencando le attività che devono considerarsi servizi pubblici locali, al n.14 cita, tra i "servizi turistici diversi", gli "stabilimenti balneari, approdi turistici e simili", così **confermando che la gestione del porto turistico è appunto senz'altro qualificabile come servizio pubblico locale**.

Né tutto ciò si presta ad obiezioni o distinguo di sorta con riferimento al coinvolgimento (intuitivamente necessario, visto l'oggetto dell'attività in questione, di tipo portuale), nell'affidamento anche diretto di un titolo concessorio demaniale.

Ed infatti, se è vero che le normative di riferimento in materia (direttiva 2006/123/CE; D.lgs. n. 59 del 2010 di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), tutelano in via prioritaria la concorrenza e la contendibilità dei beni pubblici intesi come occasione di attività imprenditoriali, **tale finalità è inconferente laddove la Pubblica Amministrazione intenda fare uso di tali beni per finalità pubbliche, in proprio o mediante un soggetto appositamente costituito sottoposto a controllo analogo.**

In tale ipotesi, infatti, a prescindere dal modello utilizzato (fruizione diretta o mediante società controllata), neppure si pone una questione di concorrenza e di parità di trattamento tra gli operatori aspiranti alla risorsa pubblica limitata, ostandovi la pregiudiziale e legittima decisione della mano pubblica di mantenere la gestione del bene pubblico nel proprio alveo, onde utilizzarlo per un pubblico servizio e relazionarsi direttamente con l'utenza.

Sul punto è d'uopo richiamare un noto parere del Consiglio di Stato in argomento (Sez. I, parere n.2583 dell'8 novembre 2018), dove significativamente si legge che **"In sostanza, un affidamento diretto ad un soggetto che non è sostanzialmente diverso dall'amministrazione affidante non può dare luogo alla lesione dei principi del trattato ed, in particolare, del principio di concorrenza, proprio perché si tratta non di esternalizzazione, ma di autoproduzione della stessa amministrazione"**.

SCELTA DELLA TIPOLOGIA DI GESTIONE: AFFIDAMENTO DIRETTO IN HOUSE (ART. 14, comma 1 lett. c DEL D.LSG. 201/2022).

Dalla qualificazione dei servizi portuali come servizio pubblico locale, svolto in ambito demaniale, discendono i seguenti corollari:

- A. tale attività può essere affidata secondo i relativi modelli a tale scopo normativamente previsti dall'ordinamento;
- B. ove si propenda per l'affidamento diretto, gli enti possono procedere ad affidamenti diretti anche del correlato titolo concessorio demaniale ai sensi del Codice della Navigazione.

Il Comune, nell'assicurare la cura degli interessi della collettività, deve pertanto definire le modalità gestorie di tali servizi nel rispetto della normativa in materia e secondo i modelli di legge **(tra i quali rientra l'affidamento a Società pubblica partecipata e adeguatamente controllata)**, operando una comparazione puntuale e motivata tra i diversi strumenti giuridicamente possibili anche con riferimento alle effettive esigenze della comunità locale.

In merito al punto A sui modelli di gestione portuale consentiti dall'ordinamento, si illustrano di seguito le possibili diverse opzioni operative, evidenziando vantaggi e svantaggi di ciascuna.

A1) GESTIONE ATTRAVERSO L'AFFIDAMENTO A OPERATORI DEL MERCATO CON PROCEDURA AD EVIDENZA PUBBLICA (ART. 14, COMMA 1, LETT. A, D.LGS 201/2022)

Questo modulo gestionale avrebbe il vantaggio di consentire all'Ente di "affrancarsi" dall'incombenza gestoria affidandola ad un soggetto esterno, con conseguente risparmio per l'Ente in termini di risorse umane e strumentali da dedicare al nuovo istituendo servizio "Porto Turistico".

A fronte di tale vantaggio, tuttavia, il Comune dovrebbe procedere all'individuazione del soggetto gestore attraverso una procedura comparativa che richieda la preventiva definizione degli elementi essenziali del contratto da affidare, al momento in fase di definizione.

Per questo aspetto, rimandando alle considerazioni più sotto riportate si ritiene che allo stato attuale, tali criticità impediscano di procedere nell'immediato, seppure in via temporanea, allo svolgimento di un confronto sul mercato per l'affidamento ad un privato della gestione del porto.

A2) GESTIONE DIRETTA DA PARTE DELL'ENTE (ART. 14, COMMA 1, LETT. D, D.LGS 201/2022);

Con questa soluzione operativa, il Comune, soggetto individuato dalla legge per assicurare tali servizi, avrebbe un controllo totale degli stessi in termini di:

- trasparenza nella gestione delle risorse disponibili;
- garanzia di piena accessibilità e fruibilità da parte dell'utenza.

È indubbio che tale soluzione garantirebbe un controllo pieno dei servizi portuali in termini di gestione delle risorse disponibili, di accessibilità e fruibilità da parte dell'utenza, di trasparenza nell'utilizzo delle risorse.

Ma a tali vantaggi si contrappongono le criticità di tale modello operativo:

- risorse umane disponibili all'interno dell'Ente in numero del tutto insufficiente a garantire il servizio anche con riferimento ai numerosi procedimenti già in corso;
- necessità di procedere con immediatezza al reperimento delle risorse umane e strumentali specifiche per garantire i servizi portuali.

Pur essendo possibile in linea teorica adeguare la struttura dell'Ente alle nuove esigenze organizzative, si ritiene tale adeguamento impraticabile nei tempi brevi di cui si è detto in premessa per i numerosi vincoli giuridici e normativi che impediscono di procedere con immediatezza e celerità alle nuove e peculiari esigenze legate alla gestione diretta dell'infrastruttura portuale.

A3) GESTIONE ATTRAVERSO L'AFFIDAMENTO DIRETTO IN HOUSE (ART. 14, COMMA 1, LETT. C, D.LGS 201/2022)

Quest'ultimo modello coniuga l'indubbio vantaggio "dell'affrancazione dall'onere gestionale" comune al primo modello di gestione esaminato) con gli indubbi vantaggi derivanti da una sostanziale gestione pubblica del servizio, **essendo la Società partecipata al 100% dal Comune qualificabile come diretta diramazione e "braccio operativo dell'Ente"**.

La Società partecipata infatti, pur essendo soggetta al Comune nel perimetro concettuale del controllo analogo ed operando nel rispetto di modelli procedurali pubblicistici, **si configura come soggetto giuridico a sé stante e dispone di strumenti operativi e finanziari distinti e separati da quelli del Socio Unico Comune.**

Il modello di gestione dell'in-house providing consente al Comune di incidere profondamente sull'azione societaria grazie ai suoi poteri di controllo analogo, perseguendo gli ulteriori obiettivi di interesse collettivo come l'universalità e socialità, l'ottimale impiego delle risorse pubbliche, il rispetto dei principi di efficienza, di economicità e di qualità del servizio assicurando al contempo il vantaggio operativo **di avvalersi immediatamente di nuove specifiche professionalità debitamente selezionate** che saranno assunte all'interno della Società e che potranno così coprire sin da subito una parte delle esigenze nascenti dal nuovo servizio.

Tale modulo operativo garantisce inoltre flessibilità nell'utilizzo complessivo delle risorse umane e strumentali che avrà a disposizione la Società ed assicurerà una maggiore efficienza derivante dalle economie di scala attuabili, in considerazione del fatto che la Società sarà **anche l'unica affidataria dei futuri servizi portuali anche del nuovo porto per Yacht che si dovrà poi realizzare (attualmente in attesa di nulla osta da parte della Presidenza del Consiglio).**

Nel caso in esame va ritenuta altresì percorribile da parte della nuova società l'istituto di project financing ritenuta la conformità europea dell'utilizzo della concessione di lavori e servizi, in quanto oltre alla causa della concessione di nuovi beni demaniali **ricorre l'esecuzione da parte del Comune di importanti lavori di valorizzazione della struttura e lo svolgimento di servizi connessi all'ampliamento e gestione del porto.**



I nuovi posti barca riguardano l'ubicazione di unità da 30 mt. sino ad un massimo di 80 mt.

In merito al punto B) relativo all'affidamento diretto del titolo concessorio, si evidenzia preliminarmente che numerose e costanti pronunce (segnatamente del Consiglio di Stato), pur affermando l'obbligo di procedere agli affidamenti di beni demaniali mediante procedure comparative, puntualizzano sempre come ciò valga **a meno di non trattarsi di un affidamento diretto in house providing** (Cons. Stato, Sez. VI, n. 168 del 2005; Cons. Stato, Sez. VI, n. 362 del 2007; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII; 4 luglio 2007, n. 6479).

Parte della giurisprudenza più recente addirittura ritiene che, laddove l'uso particolare del demanio marittimo sia assunto da un Comune anche in proprio, a rigore neppure occorrerebbe un ordinario titolo concessorio e certamente, a fortiori, nessuna criticità si porrebbe in punto ad obblighi di concorrenza e contendibilità (v. T.A.R. Liguria, Sez. I, n. 527 del 2018).

Nell'ordinamento della Regione Marche (L.R. 10/1999 e 7/2010) è addirittura attribuita direttamente ai Comuni la titolarità della funzione amministrativa inerente al rilascio dei titoli concessori, seppure disgiunta dal potere dominicale. Ciò implica la disponibilità giuridica dei beni demaniali in capo al Comune e quindi, conseguentemente, la capacità di affidare i servizi di gestione degli stessi senza necessità di acquisire ulteriori titoli amministrativi legittimanti.

Trattandosi di affidamento ad un soggetto formalmente terzo rispetto al Comune (la società in house), un formale rilascio della concessione demaniale è comunque necessario, ma per le ragioni esposte non può che avvenire in via diretta in favore della stessa affidataria in house del servizio portuale, trattandosi della infrastruttura fisica deputata all'erogazione del servizio e la cui disponibilità è inscindibilmente legata al suo espletamento.

Sul punto la giurisprudenza ha difatti osservato che "L'affidamento della gestione di un porto turistico si caratterizza per il fatto che, accanto alla concessione di beni demaniali marittimi, impone la prestazione di servizi funzionali all'esercizio della nautica da diporto (ormeggio, disormeggio, alaggio, varo, etc.).

Come già asserito si tratta, quindi, di una figura complessa e peculiare (sebbene non isolata, potendo talvolta la concessione di un bene pubblico risultare servente alla prestazione di un servizio al pubblico: cfr., ex aliis, T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 13 giugno 2017, n. 6985), nella quale profili in tema di concessione di beni pubblici coesistono con aspetti attinenti all'affidamento di servizi pubblici. Di qui l'astratta convergenza della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (artt. 112 e ss. del d.lgs. n. 267/2000) e degli appalti pubblici (norme europee e d.lgs. n. 50/2016), nonché della normativa in materia di demanio marittimo (codice della navigazione e relativo regolamento di esecuzione) e delle regole concernenti l'autorizzazione delle attività economiche (direttiva 2006/123/CE e d.lgs. n. 59/2010).

Nella prassi, peraltro, accade sovente che, per gestire l'approdo direttamente oppure tramite una società in house o mista, i Comuni si auto affidino in concessione il compendio portuale.

Ciò, che in questo caso, ma tramite la Regione Sardegna, intende voler fare il Comune di Palau.

Siffatto *modus operandi* è legato quindi sia all'esigenza formale di redigere un atto scritto ai fini dell'iscrizione nel registro delle concessioni demaniali marittime, sia alla distinzione, risalente al codice della navigazione del 1942, fra profili dominicali e gestionali del demanio marittimo (in argomento cfr. Cons. St., commissione speciale, parere n. 1808 in data 12 aprile 2012).

Invero, la proprietà dei beni demaniali marittimi fa capo allo Stato, sì che attualmente i poteri attinenti alla situazione proprietaria (ad esempio, la demanializzazione) vengono esercitati di concerto fra il Ministero delle Infrastrutture e l'Agenzia del Demanio.

Invece, le competenze gestorie spettano alle Regioni o, nel caso di rilascio di concessioni demaniali, ai Comuni, ove non attribuite alle Autorità di Sistema Portuale dalla legge n. 84/1994 (artt. 105, comma 2, del d.lgs. n. 112/1998 e 42 del d.lgs. n. 96/1999; art. 10 della L.R. n. 13/1999) (così Tar Liguria Sez. I n. 946/2021).

Le norme pertinenti per la qualificazione dell'attività in questione come servizio pubblico locale e per il legittimo affidamento a Società partecipata sono:

- D.lgs. n.175 del 2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica";
- D.lgs. n.201/2022 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica";
- D.lgs. n.36/2023 "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n.78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici."

In particolare, il d.lgs. n.175 del 2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" all'art.2 ("Definizioni"), definisce come segue gli elementi necessari ai fini dell'applicazione del medesimo decreto:

- **«controllo»**: la situazione descritta nell'articolo 2359 del Codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;
- **«controllo analogo»**: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata;
- **«partecipazione»**: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;
- **«servizi di interesse generale»**: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;
- **«servizi di interesse economico generale»**: i servizi di interesse generale erogati suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;
- **«società»**: gli organismi di cui al titolo V del libro V del Codice civile;
- **«società a controllo pubblico»**: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo;
- **«società in house»**: le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto.

Il successivo articolo 3, sui "Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica", al comma 1, prevede che le amministrazioni pubbliche possono partecipare a società costituite in forma di società per azioni o a responsabilità limitata e l'articolo 4, inerente le "Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche", prevede che le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire, acquisire o mantenere partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

L'articolo 5 "Oneri di motivazione analitica" prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, 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 le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'articolo 16, relativo alle "Società in house", prevede:

- ❖ **al comma 1**, che le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo 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;
- ❖ **al comma 2**, che, ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1, gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del Codice civile e che gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del Codice civile;

Inoltre, gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'80% per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Ciò premesso si evidenzia che la giurisprudenza pacificamente ritiene che in virtù del principio di autoorganizzazione ed in base al diritto unionale, **il Comune può esercitare anche i servizi pubblici di interesse economico** (oltre a quelli privi di tale rilievo) nelle forme dell'amministrazione diretta, ossia internalizzandoli e gestendoli con la propria organizzazione.

In particolare, per quanto concerne il quadro normativo nazionale, è pacifico che attualmente **non sussiste alcun obbligo degli enti locali di affidare a terzi sul mercato i servizi pubblici di rilevanza economica**, potendo senz'altro optare per la gestione in via diretta, **né un simile obbligo è rinvenibile nel diritto europeo**, che configura la gestione diretta o tramite società in house come modulo generale alternativo all'affidamento a terzi mediante selezione pubblica.

Segnatamente, il quinto "considerando" della direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici precisa che **"nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici"** (Tar Liguria Sez. I n. 946/2021 e n. 138/2022).

Il Decreto legislativo 36/2023 - Codice degli appalti pubblici, all'art 7, comma 2 (Principio di autoorganizzazione amministrativa) stabilisce che: "Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti **possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture**, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche.... omissis..."

- ❖ **comma 3**, dispone che l'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n.201.

Il D.lgs. 201/2022, "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" cui fa riferimento il Codice degli appalti, all'art.14, comma 2 dispone che: "Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30."

DELEGHE DEMANIO MARITTIMO IN SARDEGNA

Con comunicazione del 13 marzo 2025 l'assessorato degli enti locali, finanze e urbanistica da atto al Comune di Palau che il termine della concessione provvisoria del porto turistico, rilasciata ai sensi dell'art. 10 del Regolamento di esecuzione del Codice della Navigazione, **deve ritenersi differito**, per effetto della rimodulazione del cronoprogramma di cui alla DGR 54/9 del 30 dicembre 2024, fino alla conclusione del procedimento di nuova assegnazione e comunque **non oltre il 30 settembre 2027**.

Va premesso **che prima di tale nota e del rinnovo della concessione** prevista al 31 dicembre 2024, gli uffici della struttura portuale hanno richiesto (già dal mese di settembre 2024), **un parere legale** allo studio

Machetta di Roma, nonché ricevuto anche la nota emessa in materia dall'associazione ASSONAUTICA sempre a firma dell'Avv. Machetta e dell'Avvocato Serra (**note che si allegano alla presente come parte integrante**).

Dalla lettura di tali documenti emerge chiaramente che le concessioni portuali relative alle strutture dedicate alla nautica da diporto ex DPR 509/97 non rientrano nel campo di applicazione della direttiva Bolkestein.

La Corte dei conti nella sua deliberazione **di diniego per la società Porto Palau S.r.l. n.107/2025/PASP asserisce invece l'esatto contrario, ovvero che** *"è di tutta evidenza che l'orizzonte temporale, **breve e precario, della proroga concessoria** incida negativamente sulla sussistenza in concreto della stretta necessità della costituzione della società per il perseguimento di una finalità pubblicistica.*

*Ciò in quanto le procedure di affidamento da parte della Regione **potrebbero concludersi anche prima del termine massimo previsto e non necessariamente a favore del concessionario** uscente, **essendo le procedure ad evidenza pubblica aperte al libero confronto concorrenziale** del mercato di riferimento"* ". Si deve pertanto concludere che non possa ritenersi strettamente necessaria la costituzione di una società che, **entro breve tempo**, potrebbe **essere impossibilitata** a conseguire il proprio oggetto sociale per il venir meno della finalità pubblicistica, al cui perseguimento avrebbe dovuto essere deputata".

Pare alquanto evidente che la direttiva Bolkestein, per la Corte dei conti, **condanni il Comune di Palau a non poter proseguire** la gestione quasi ultratrentennale **e che non si consideri** invece che proprio le concessioni demaniali marittime, in particolare quelle per porti turistici, **sono state considerate attività di interesse pubblico e non rientrano nella definizione di "concessione di servizi" secondo la Direttiva.**

Ciò sta a significare che non sono soggette all'obbligo di gara pubblica previsto dalla Bolkestein per l'assegnazione di tali concessioni; infatti, il caso in specie di Palau non ricade sotto l'egida della direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein), con conseguente insussistenza dell'obbligo di selezione tra i candidati sancito dall'art. 12 della medesima direttiva (e recepito nell'art. 16 del d.lgs. n. 59/2010).

Fattore questo che anche la Regione Sardegna dovrà ben tenere in considerazione anche al fine di non creare disparità di trattamento con i comuni nazionali che recentemente hanno già ottenuto dalle loro Regioni, o si sono direttamente dati, gli affidamenti concessori.

Invero, la non operatività della normativa in parola risulta dai "considerando" n.8 e 21 della stessa direttiva 2006/123/CE: il n.8 precisa che le relative disposizioni non obbligano gli Stati a liberalizzare i servizi di interesse economico generale, sì che i predetti servizi possono essere somministrati dagli enti pubblici (senza attivare una procedura concorrenziale tra loro ed i potenziali fornitori privati); il n.21, inoltre, esclude dal campo applicativo della direttiva i servizi portuali, nei quali devono ritenersi compresi anche quelli afferenti alla portualità turistica.

Si ribadisce che tutte le attività risultano sino ad ora infatti espletate direttamente dal Comune di Palau.

Sotto altro profilo si osserva che la gestione diretta del bene demaniale da parte dell'amministrazione del Comune di Palau **è la modalità fondamentale** per garantirne l'uso generale, che, a sua volta, costituisce la regola (in tal senso Cons. St., sez. V, 2 marzo 2018, n. 1296, relativa proprio ad un porticciolo turistico, secondo cui *"una condivisibile giurisprudenza ha ripetutamente individuato la finalità basilare dei beni pubblici come funzione di interesse generale e ciò specificamente per quei beni che assolvono la propria funzione sociale servendo immediatamente non la pubblica amministrazione, ma la collettività ed in particolare i suoi componenti che sono ammessi a godere indistintamente in modo diretto: tale uso è denominato uso generale e la gestione diretta da parte del titolare del bene demaniale – quello marittimo ne è un esempio tra i più tipici – costituisce l'estrinsecazione fondamentale per garantire alla collettività il predetto uso generale"*).

Di qui l'astratta convergenza della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art.112 e ss. del d.lgs. n. 267/2000) e degli appalti pubblici (norme europee e d.lgs. n. 50/2016), nonché della normativa in materia di demanio marittimo (codice della navigazione e relativo regolamento di esecuzione) e delle regole concernenti l'autorizzazione delle attività economiche (direttiva 2006/123/CE e d.lgs. n. 59/2010).

Da evidenziare inoltre **che la Regione dovrà altresì tenere conto degli ingenti investimenti economici funzionali e tecnici autorizzati ed eseguiti direttamente con fondi propri dal Comune di Palau** negli ultimi anni per il porto turistico che si rappresentano nel sottostante specchietto (si tralasciano tutti gli altri eseguiti anche nei precedenti anni).

ANNO	DESCRIZIONE DEL PROGETTO	IMPORTO DEL PROGETTO
2022 - 2023	Progetto esecutivo di ristrutturazione generale e dimensionamento della darsena esistente con delibera di giunta comunale n. 128 del 27.09.2022 è stato approvato il progetto esecutivo dell'intero intervento.	€ 1.652.892,33
ANNO	DESCRIZIONE DEL PROGETTO	IMPORTO DEL PROGETTO
2022 - 2023	Progetto esecutivo rifacimento area pedonale lungomare (banchina) con nuove pavimentazioni e arredi. Giunta Comunale n. 125 del 21.09.2022	€ 532.387,21
2024	+ integrazione Variante al progetto pedonale	€ 7.206,43
ANNO	DESCRIZIONE DEL PROGETTO	IMPORTO DEL PROGETTO
2022 - 2023	Progetto esecutivo per rifacimento generale degli impianti inerenti linee elettriche, idriche, antincendio	€ 392.980,00
2025	+ integrazione Variante al progetto impianti	€ 140.515,93
2024	Molo Q darsena ovest nuovi lavori	€ 6.000,00
2024	Installazione insegne - segnaletica verticale e telecamere	€ 2.215,03
2024	Progetto preliminare Ing. Pileri riqualificazione area Est	€ 83.752,00
2024	Ampliamento concessione demaniale marittima - rielaborazione progetto Ing. Pileri	€ 3.272,24
2024	Realizzazione nuove linee idriche colonnine pontile Q	€ 11.218,39
2024	Accessori e materiali	€ 14.125,66
2024	Acquisto anelli solfati 50 pz	€ 3.800,30
2024	Acquisti materiali vari per strutture a mare e terra	€ 109.251,00
2025	Studio di fattibilità progetto preliminare, rimozione sedime, sorbonatura e pulizia fondale specchio acqueo	€ 35.522,35
2025	Darsena Q acquisto 4 cassoni galleggianti	€ 1.891,00
2025	Darsena Q rimozione e installazione dei 4 nuovi cassoni galleggianti	€ 6.087,68
2025	Collaudo statico nuove bitte molo 5	€ 3.552,60
2025	Ing. Pileri progetto di fattibilità DL, centraline	€ 16.291,82
2025	Molo 5 Realizzazione nuovi ormeggi (corpi morti, garrente, bitte)	€ 52.435,38
2024	Posa in opera e collaudo di 23 colonnine	€ 7.548,75
2024	Pedane in acciaio Inox per banchine	€ 68.983,11
2024	Ristrutturazione pontile darsena Q	€ 179.813,90
2025	Nuovi arredi per aree banchine	€ 69.795,29
2025	Progetto preliminare aree pedonali Ing. Pattitoni	€ 65.778,30
	TOTALE attualmente investito	€ 3.467.316,70

Sono altresì previsti per le annualità 2026/2027 investimenti per almeno altri €2.500.000,00.

Vale la pena ricordare inoltre che Il Comune esercita la propria attività di gestore degli spazi acquei del Porto Turistico, del Campo Boe antistante e della Darsena Ovest del Porto Commerciale, in virtù degli atti di concessione n.175 del 15/12/1997, n.119 del 19/12/2000, n.51 del 24/04/2001, rilasciati dalla Capitaneria di Porto di Olbia n.36 del 21/12/2006 e del successivo provvedimento di anticipata occupazione n.8 del 08/07/2004, quest'ultimo rilasciato dalla Capitaneria di Porto di La Maddalena.

I citati provvedimenti, venivano integrati e prorogati con la determinazione n.1933/35316 del 22/09/2011, rilasciata questa volta dalla Regione Autonoma della Sardegna – Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica - Servizio territoriale demanio e patrimonio di Tempio-Olbia, quest'ultima avente ad oggetto "Accorpamento, rettifica e proroga concessioni demaniali marittime Porto Turistico di Palau – Concessionario Comune di Palau. Reg. Porti n. 06" del 30/06/2015 e fino al 31/12/2020.

Successivamente la citata concessione **veniva prorogata al 31/12/2033** con determinazione n. 546 del 19/02/2021 della Regione Autonoma della Sardegna – Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica - Servizio territoriale demanio e patrimonio di Tempio-Olbia.

Con determinazione n.2101/24243 del 14/06/202, della Regione Autonoma della Sardegna – Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica veniva rilasciata in favore del Comune di Palau l'anticipata occupazione degli specchi acquei all'interno del Porto Turistico, pari a mq 24.808,44, **al fine di autorizzare e consentire la sostituzione dei pontili galleggianti ormai obsoleti, per garantire gli ormeggi in sicurezza.**

Con Sentenza dell'Adunanza Plenaria n.17/2021 e n.18/2021 **il termine della proroga delle concessioni demaniali veniva rettificato al 31/12/2023**, ritenendo allora che le norme legislative nazionali che hanno disposto la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art.182, comma 2, D.L. n.34 del 2020, convertito in legge n.77 del 2020 – sono in contrasto con il diritto comunitario, ed in particolare con l'art.49 TFUE e con l'art.12 della direttiva 2006/123/CE; tale norma, pertanto, stabiliva l'Adunanza Plenaria, non deve essere applicata né dai giudici né dalla pubblica amministrazione;

Il Comune di Palau con istanza del 20/12/2023, ns. prot. n.28483, provvedeva a chiedere il rinnovo della citata Concessione Demaniale Marittima;

Con Delibera n. 4/118 del 15/02/2024 la Regione Autonoma della Sardegna – Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica, determinava che, le concessioni rilasciate ai sensi della Delibera di G.R. n.16/7 del 27/4/2023 per l'annualità 2023, **erano oggetto di rinnovo automatico, ove richieste, anche per la stagione 2024**; Con nota del 10/04/2024, prot. n. 15491, la Regione Autonoma della Sardegna – Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica chiedeva, di confermare la richiesta di rinnovo a mezzo del modello D2-SID, al fine di rilasciare apposita concessione provvisoria volta a consentire l'esercizio di gestione degli spazi acquei del Porto Turistico, del Campo boe antistante e della Darsena ovest del Porto Commerciale, fino al 31/12/2024; Con determinazione n.313/2940 del 24/01/2025, la Regione Autonoma della Sardegna – Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica **autorizzava la modifica del piano ormeggi del Molo 5 del Porto Turistico**;

Il Comune di Palau in data 10/03/2025, ns. prot. n.6012, provvedeva a formalizzare ed inviare il modello D2-SID, così come richiesto. Con nota del 13/04/2025, prot. N.9089, la Regione Autonoma della Sardegna – Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica trasmetteva la rimodulazione del cronoprogramma per il rinnovo delle concessioni alla DGR 54/9 del 30/12/2024 - **Rideterminazione del termine di scadenza** delle concessioni provvisorie ex art. 10 del Regolamento C.d.N. - Provincia Nord-Est Gallura - Finalità nautica da diporto e altre, dando atto che il termine delle concessioni provvisorie di cui all'elenco allegato alla presente determinazione per costituirne parte integrante e sostanziale, rilasciate ai sensi dell'art.10 del Regolamento di esecuzione del Codice della Navigazione, deve ritenersi differito, per effetto della rimodulazione del cronoprogramma di cui alla DGR 54/9 del 30/12/2024, fino alla conclusione del procedimento di nuova assegnazione e comunque non oltre **il 30/09/2027**.

Il Comune di Palau provvede a redige direttamente tramite il Consiglio comunale il regolamento per la gestione del Porto Turistico i cui controlli, sul rispetto delle norme generali contenute, è demandato al Settore Porto Turistico nonché all'Autorità Marittima per quanto di competenza.

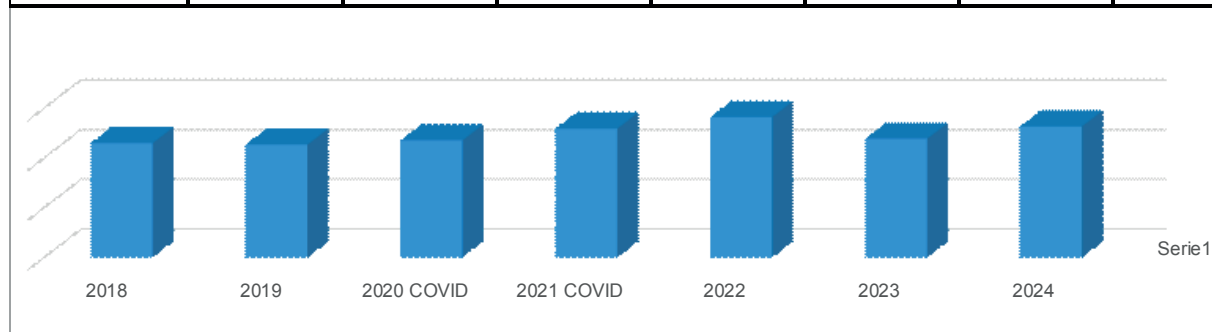
Tutti i servizi disciplinati nel regolamento sono gestiti ed organizzati dalla Direzione Comunale del Porto Turistico che provvede direttamente all'assegnazione degli ormeggi e ha l'autorità di far rispettare le condizioni generali adottando eventuali provvedimenti per i trasgressori, quali la perdita del diritto di

ormeggio, eventuali sanzioni, eventuali segnalazioni all'Autorità Giudiziaria, eventuali richieste di risarcimento danni.

La Direzione del Porto Turistico è sempre stata diretta dal Comune di Palau, mentre le attività gestionali secondarie sono annualmente affidate a soggetti terzi.

- a) Pulizia dello specchio acqueo compreso in Concessione;
- b) Pulizia delle aree del Porto e raccolta dei rifiuti solidi urbani per mezzo di n.2 isole ecologiche fisse e n.1 isola ecologica mobile;
- c) Raccolta rifiuti solidi da cestini ubicati lungo le banchine demaniali e/o abbandonati;
- d) Servizi antinquinamento;
- e) Servizi sub;
- f) Interventi in condizioni di emergenza, adottando, d'intesa con l'Autorità Marittima Locale, ogni azione idonea a fronteggiare tali situazioni;
- g) Vigilanza sugli impianti, sulle attrezzature del porto, campo boe e darsena con verifica del rispetto del piano degli ormeggi approvato;
- h) Assegnazione di ormeggio alle unità in transito;
- i) Assistenza all'ormeggio e al disormeggio delle unità da diporto;
- j) Servizio e assistenza radio VHF;
- k) Servizio antincendio;
- l) Fornitura dei servizi idrici, elettrici, WI-FI;
- m) Vigilanza sulle parti d'uso comune a mezzo servizio di videosorveglianza;
- n) Manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti, arredi, del verde e delle opere portuali;
- o) Illuminazione del Porto Turistico;
- p) Servizio meteorologico;
- q) Scivolo pubblico per alaggio e varo diretto di barche carrellabili per unità sino a 10,00 metri lineari;
- r) Controllo del rispetto da parte degli utenti del presente Regolamento e delle norme del Codice della Navigazione, del relativo Regolamento di Navigazione Marittima e delle condizioni contenute nella Concessione Demaniale Marittima.
- s) Installazione, rimozione e manutenzione servizi a mare "Sea Bin" per raccolta inquinamento a mare;
- t) Parcheggi a pagamento;
- u) Spazzamento e lavaggio con pulizia generale delle banchine – comprese quelle ad uso commerciale;
- v) Manutenzione generale ai pali, alle bitte, ai corpi morti, alle catene, alle passerelle, ai cassoni, ai pontili, alle colonnine, alle prese, agli idranti, alla segnaletica, alle fioriere, alle panchine, ai portali, alle cartellonistiche, alle luci, ai gommoni e motori di proprietà, ecc.

DATI INERENTI AGLI INCASSI E LE PRESENZE CONSEGUITE NEL PORTO TURISTICO DI PALAU							
2018	2019	2020 COVID	2021 COVID	2022	2023	2024	TOTALE INCASSI
€ 1.148.569,68	€1.133.701,08	€1.175.792,62	€1.294.330,04	€1.410.681,72	€1.191.897,00	€1.316.427,00	€ 8.671.399,14



N.B.: Come si può evincere dal grafico gli incassi della struttura (anche durante il periodo Covid), non sono mai andati al di sotto della media annua di €1.100.000,00 (unmilionecentomila/00).

DATI POSTI BARCA								
Posti barca Tot. 471	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	SOLO NEL 2024 ABBIAMO AVUTO UN PICCOLO DECREMENTO DEI TRANSITI DOVUTO PERO' AL RITARDO NELLA CONSEGNA DEI LAVORI DI RISTRUTTURAZIONE GLOBALE E NUOVA IMPIANTISTICA DELL'INTERO PORTO TURISTICO PROROGATISI ANCHE DURANTE LA STAGIONE
RESIDENTI	140	140	140	140	140	140	140	
STANZIALI	97	102	104	110	115	129	126	
OPERATORI	103	103	100	103	106	100	100	
TOTALI POSTI FISSI	340	345	344	353	361	369	366	
STAGIONALI	327	315	268	306	298	286	281	
TRANSITO	308	295	214	243	250	245	198	
TOTALE UNITÀ	975	955	826	902	909	900	845	

N.B.: Da evidenziare però che il numero di richieste che da sempre pervengono, rispetto ai relativi ed effettivi posti disponibili, è di ben cinque-sei volte superiore rispetto alle possibili assegnazioni. Si può quindi concludere che, sulla base delle previsioni economiche degli incassi e delle presenze, "Palau Porto S.r.l." raggiungerà il proprio equilibrio economico e finanziario fin dall'anno di avvio delle attività e che tali equilibri saranno mantenuti anche per tutto il periodo 2026-2030.

La Direzione portuale provvede quindi alla programmazione, gestione, coordinamento ed al controllo di tutti i servizi e attività, attinenti alla gestione. A tal fine pianifica e coordina l'impiego delle risorse tecniche e del Personale del Porto.

Strutture funzionali del Porto Turistico:

- Pontile galleggiante "A"
- Pontile galleggiante "D"
- Pontile galleggiante "G"
- Banchina "I"
- Banchina "M West"
- Pontile galleggiante "P"
- Banchina "R"
- Pontile galleggiante "B"
- Pontile galleggiante "E"
- Banchina "H Alta"
- Banchina "L"
- Banchina "N"
- Pontile galleggiante "Q"
- Pontile fisso "S"
- Pontile galleggiante "C"
- Pontile galleggiante "F"
- Banchina "H Bassa"
- Banchina "M" Est
- Pontile fisso "O"
- Pontile fisso "Q"
- **Banchina "Molo 5 – Lato interno – (CONCESSIONE OTTENUTA DA POCO - AL TERMINE DEI LAVORI DI INFRASTRUTTURIZZAZIONE ATTUALMENTE IN CORSO CONSENTIRÀ AL COMUNE DI AVERE ALTRI NUOVI POSTI BARCA PER UNITÀ DA 12 SINO AI 28 MT CHE PRODURRANNO QUINDI ULTERIORI NUOVI INCASSI)**
- Specchio acqueo prospiciente banchine e pontili in concessione
- Campo boe presso la Baia dell'Isootto – Punta Nera
- Area alaggio e varo (affidamento conto terzi ex articoli 45bis e 68 Codice della Navigazione)
- Area sosta temporanea mezzi cantieri nautici
- Specchio acqueo travel lift/gru
- Scivolo alaggio e varo
- Uffici del Porto Turistico (**Edificio di proprietà comunale**)
- Locali servizi complementari (Antincendio/Erogazione corrente elettrica/Acqua).

ATTUALI DIPENDENTI COMUNALI IMPIEGATI NEL PORTO TURISTICO				
Nominativo	E Q	Categoria	Profilo Professionale	Note
Dott. Sanna Ignazio	N O	C3	Istruttore Amministrativo	Dipendente comunale andato in pensione dal 01/09/2025 (figura chiave che ha da sempre organizzato e diretto sino ad oggi l'intera gestione portuale)
Rag. Pala Piera Annunziata	N O	C2	Istruttore Contabile	Dipendente comunale
Caria Angelo	N O	B1	Coordinamento Ormeggiatori	Dipendente ex Base USA - potrà andare in pensione nell'arco temporale 2028-2030.
Deligios Maria Caterina	N O	A4	Operatore Professionale	Dipendente ex Base USA - potrà andare in pensione nell'arco temporale 2031.

La gestione del porto, infatti, **oltre a necessitare di competenze tecniche molto specifiche**, che impongono l'impiego di personale altamente qualificato, è stata nel corso degli ultimi anni fonte di numerose problematiche che hanno finito per impattare negativamente sull'attività amministrativa del Comune di Palau, finendo per sottrarre risorse consistenti allo svolgimento di tutte le altre funzioni comunali.

Si ritiene quindi necessario **“sganciare” la gestione del porto turistico da altre attività e “segregare” tale gestione in una specifica società**, specializzata e diretta da personale **altamente qualificato**, in modo da creare le precondizioni necessarie per offrire servizi di livello qualitativo più elevato agli utenti del porto (Residenti e Turisti). Questa scelta, **di carattere strategico**, consentirà anche di liberare gli uffici comunali da problematiche molto specifiche, per la risoluzione delle quali servono competenze particolari, consentendo così di concentrare gli sforzi della macchina amministrativa comunale su altre funzioni istituzionali dell'ente, oggi penalizzate dalla situazione contingente.

Questo obiettivo assume ulteriore rilevanza strategica se si prendono in considerazione **anche le ulteriori prossime variazioni in diminuzione della dotazione organica del Comune di Palau**, che già dall'anno in corso è interessato da molteplici pensionamenti e da una scarsa possibilità di sostituzione delle persone che raggiungeranno lo stato di quiescenza. Pertanto, prima che ulteriori circostanze in tal senso si manifestino, **è stato necessario assumere immediatamente decisioni strategicamente rilevanti per il futuro dell'ente**, in modo da evitare che la prevista sostanziale riduzione della dotazione del personale possa avere un impatto negativo sull'attività amministrativa e, conseguentemente, sul livello quantitativo e qualitativo dei servizi erogati alla cittadinanza.

L'indiscutibile importanza dell'infrastruttura portuale di Palau e gli ingenti investimenti sinora fatti e da fare determinano la necessità, per il Comune, di assicurarne immediatamente il miglior funzionamento possibile. **Tale obbligo non può che essere assolto individuando nella nuova società in house il soggetto che sia in grado di garantire in continuità i servizi portuali in coerenza con il progetto di riqualificazione della struttura.**

La scelta politica di investire sulla struttura portuale trova la sua ragione nell'importanza strategica che il porto turistico ha per il territorio locale, **costituendo un importante volano per il turismo e conseguentemente per l'economia dell'intero indotto creato attorno ai servizi portuali.**

Tale importanza strategica fa sì che il Comune non possa sottrarsi all'onere di gestione, dovendo assicurare a tal fine i necessari interventi.

Ai sensi dell'art. 4, l. 28 gennaio 1994, n.84 i porti marittimi nazionali si dividono in due categorie, la I e la II. A loro volta, quelli di II categoria si dividono in III classi. Tra i porti di II categoria, III classe, rientrano quelli con finalità turistica e da diporto (art. 4, comma 3, l. n. 84/1994). Il d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509, reca il «regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto». Il regolamento utilizza, pertanto, la onnicomprensiva espressione «strutture dedicate alla nautica da diporto» nel cui ambito enuclea tre tipologie, dando una puntuale definizione del porto turistico.

Fra l'altro, **se avesse invece ragione la Corte dei Conti**, ovvero si dovesse andare a gara in base alla normativa Bolkestein, la segregazione della gestione del porto turistico in una sola società ad oggetto sociale esclusivo permette in futuro anche di **rendere più semplice e lineare il passaggio della stessa all'eventuale nuovo concessionario che sarà individuato mediante gara**; in tal caso, infatti, basterà effettuare un semplice atto di cessione delle quote sociali della società costituita oggi dal Comune di Palau al nuovo concessionario per rendere concreto il trasferimento dell'intera gestione, ivi compresi i beni strumentali ed i contratti in cui è oggi parte il Comune e domani la nuova società "in house".

Situazione diversa e molto più complessa da gestire si avrebbe invece nel caso in cui la gestione del porto turistico rimanesse fino all'ultimo giorno nelle mani del Comune, secondo il modello della gestione "in economia" attualmente esistente; in questa situazione, infatti, il trasferimento della gestione al nuovo concessionario implicherebbe il trasferimento delle proprietà dei singoli beni strumentali e il subentro in tutti i contratti esistenti, con ripercussioni negative anche di carattere fiscale che non è possibile affrontare in questa sede.

Tenuto quindi conto delle incertezze legate alla durata e alla probabile messa a gara della concessione e delle problematiche a carattere gestionale ed amministrativo del porto, l'amministrazione comunale ha ritenuto necessario e non più procrastinabile **"sganciare" la gestione del porto turistico dalle altre attività e "segregare" tale gestione in una specifica società**, specializzata e diretta da personale altamente qualificato, in modo da creare le condizioni necessarie per offrire immediatamente servizi di livello qualitativo più elevato agli utenti del porto, fino a quando la concessione sarà di competenza del Comune di Palau, e agevolare nel caso opposto il passaggio di consegne quando, e se, la Regione Sardegna deciderà di effettuare la selezione ad evidenza pubblica di un nuovo concessionario.

GLI OBIETTIVI PRINCIPALI RESTANO PERTANTO:

- gestione annuale del porto quale volano dello sviluppo economico e sociale del territorio;
- mantenimento e miglioramento degli standard qualitativi e quantitativi dei servizi a livelli adeguati alle esigenze della popolazione servita, avendo cura di promuoverne lo sviluppo, il miglioramento e l'ottimizzazione, ivi compresa la permanenza delle attività presenti ed autorizzate con l'art. 45bis Cod. Navigazione;
- continuità degli investimenti economici programmati;
- continuità e regolarità dell'erogazione dei servizi;
- reperibilità del personale in caso di emergenze al fine di dare continuità al servizio e tempestività del ripristino;
- garanzia di una fruibilità dei servizi che rispondano alle reali esigenze dei cittadini;
- sicurezza e risparmio energetico nell'espletamento dei servizi;
- trasparenza, professionalità e competenza nei rapporti con gli utenti;
- osservanza delle norme nell'espletamento delle procedure amministrative e tecniche;
- gestione del servizio nei suoi aspetti organizzativi, programmatici, strategici e decisionali in collaborazione con il Comune;
- assunzione del personale nel rispetto delle norme in materia di assunzione del personale negli Enti locali;
- pieno rispetto delle disposizioni di cui al Testo Unico delle società partecipate approvato con D.lgs. n. 175/2016 e s.m.i. e delle deliberazioni di indirizzo dell'Amministrazione comunale.

SOCIETÀ PALAU SERVIZI TURISMO S.r.l.

OGGETTO SOCIALE:

La società è attiva nell'esercizio dei servizi pubblici locali di interesse generale e attività complementari ed opere connesse nonché l'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'Ente o allo svolgimento delle proprie funzioni".

Nel rispetto di quanto previsto al comma 1 e, comunque, nei limiti e nel rispetto di tutte le vigenti leggi, la società gestisce i seguenti servizi pubblici locali di interesse generale e attività complementari ed opere connesse:

- a) **servizi di riscossione della tassa di soggiorno ed altri tributi;**
- b) **gestione di parcheggi e soste a pagamento;**
- c) **servizi di facility management e global service;**
- d) **manutenzione del verde;**
- e) **manutenzione ordinaria e straordinaria di immobili e servizi edili in generale;**

- f) **attività di promozione e valorizzazione turistica del territorio comprese le attività di intrattenimento, organizzazione di eventi e spettacoli nonché gestione delle attività di informazione turistica, somministrazione di alimenti e bevande direttamente o tramite affidamento a terzi e gestione dei chioschi comunali;**
- g) **attività di gestione visite guidate e strutture musei monumenti storici, culturali e ambientali;**
- h) **gestione della rimozione forzata di auto con carro attrezzi;**

In tale contesto la società potrà compiere tutte le operazioni economiche, finanziarie, mobiliari ed immobiliari utili e necessarie per il conseguimento dell'oggetto sociale. In ogni caso le operazioni finanziarie e l'assunzione di partecipazione non saranno rivolte al pubblico ed avranno luogo nel rispetto della legge 24 febbraio 1998 n.58. La società potrà inoltre svolgere le attività e le funzioni ad essa delegate dal Socio Unico ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera d) del D.lgs. 175/2016 come modificato dal D.lgs. 100 del 16 giugno 2017; L'effettiva assunzione della gestione dei servizi pubblici locali anzi citati avviene secondo un programma definito ed approvato dal consiglio comunale. Il fatturato delle eventuali attività svolte a favore di terzi deve comunque rispettare quanto previsto dall'art.39, comma 1, lett. d) del presente statuto. I rapporti tra gli enti pubblici locali soci e la società sono disciplinati da apposito contratto di servizio, il quale stabilisce anche la durata degli affidamenti sopracitati.

La società, previa autorizzazione dell'assemblea, instaura e sviluppa rapporti di collaborazione con le amministrazioni statali, regionali e provinciali, nonché con gli altri enti pubblici, e può con essi stipulare convenzioni o partecipare a conferenze di servizi in vista della conclusione di accordi di programma attinenti ai propri fini istituzionali. In tal senso la società potrà altresì fornire assistenza operativa alle Autorità competenti ed esercitare, su loro delega, attività di monitoraggio ed altre attività o compiti inerenti ai propri fini istituzionali. La società, per uniformare le proprie attività ai principi di economia, efficienza ed efficacia, può altresì affidare a terzi singoli segmenti o specifiche fasi complementari della propria attività ed opere connesse, ai sensi di legge.

La società ha facoltà di promuovere la collaborazione e/o di aderire agli organismi camerali, provinciali, regionali, nazionali, comunitari ed internazionali che si occupano della gestione e delle problematiche di quanto oggetto della propria attività sociale e relativi processi di integrazione e interdipendenza sia nazionale, europea che internazionale

Anche in questo caso la Corte dei Conti nella sua deliberazione n.108/2025/PASP ha espresso **diniego**, poiché *“le motivazioni analitiche fornite in ordine alla necessità sono risultate generiche e comuni e non differenziate per tipologia di attività poiché non sono esplicate le linee generali delle specifiche attività con specifico riferimento ai singoli servizi, né tantomeno il contesto del mercato di riferimento senza nulla dire in merito alla metodologia utilizzata per le stime dei costi e dei ricavi”*.

Analizziamo pertanto le singole voci che gradualmente saranno oggetto di affidamento:

❶ **Servizi di riscossione della tassa di soggiorno ed altri tributi:** Per i prossimi anni dovrà essere rafforzato un percorso orientato a perseguire, nei rapporti con gli enti, una maggiore razionalità economico-finanziaria e una continuità e standardizzazione dei flussi informativi.

L'imposta di soggiorno è stata istituita nel Comune di Palau **con la delibera di Consiglio Comunale n.16 del 27 agosto 2018** in base alle disposizioni previste dall'art.4 del D.lgs. 14 marzo 2011 n.23 per il finanziamento, totale o parziale, degli interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché gli interventi di manutenzione, recupero, fruizione e valorizzazione dei beni culturali, paesaggistici e ambientali, ricadenti nel suo territorio comunale.

Presupposto dell'imposta è il pernottamento nelle strutture ricettive ubicate nel territorio del Comune di Palau, alberghiere ed extralberghiere per tali intendendosi alberghi, residenze turistico-alberghiere, casa per ferie, affittacamere, case e appartamenti per vacanze, appartamenti ammobiliati per uso turistico, attività saltuarie di alloggio, bed & breakfast, agriturismi, campeggi, ecc.

L'imposta è dovuta anche dai soggetti che pernottano in immobili ad uso abitativo per periodi inferiori ai 30 giorni, locazioni brevi ai sensi dell'art. 4 del D.L. 24 aprile 2017.

Il pagamento, inizialmente di carattere solo stagionale (aprile/ottobre) è passato dal 2024 ad annuale.

Al momento l'attività di liquidazione e riscossione dell'imposta non risulta adeguatamente presidiata.

È quindi necessario prevedere l'impiego da parte della società "in house" di nuove risorse di personale e il riconoscimento alla stessa di un aggio sul totale complessivo delle entrate derivanti da tale imposta.

I costi diretti di gestione annui sono quindi rappresentati solo da quelli per la retribuzione del personale di cui la nuova società si dovrà dotare, il Comune di Palau riconoscerà alla società "in house" un aggio calcolato su tutte le entrate realizzate per effetto dell'attività da essa svolta.

La società svolgerà esclusivamente un'attività di gestione dell'imposta, che comprenderà le attività di liquidazione, accertamento e recupero e contatto diretto con l'utenza.

Il gettito dell'imposta, così come le eventuali sanzioni ed interessi passivi incassati, resteranno di esclusiva competenza comunale.

Attualmente il servizio vien svolto direttamente dall'ente **con l'impiego di un dipendente dell'ufficio tributi**, che oltre a gestire l'IDS **si occupa anche della gestione dell'IMU**.

L'attività svolta direttamente prevede:

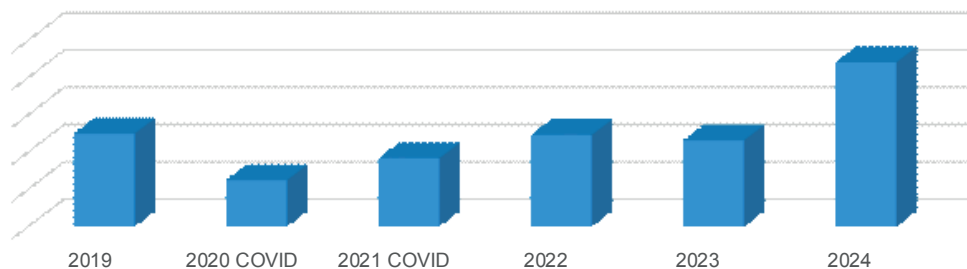
- Gestione comunicazione con gli utenti, sia con attività di sportello, sia con telefono e-mail; Normalmente, nell'ora quotidiana dedicata alle telefonate, si ricevono in continuazione contatti dagli utenti, soprattutto nel periodo estivo, **facendo sì che il dipendente sia occupato, prevalentemente ad attività di consulenza agli utenti.**
- Gestione delle registrazioni degli utenti che denunciano un'attività oggetto di imposizione;
- Gestione delle rendicontazioni mensili relative ai pagamenti effettuati dagli utenti;
- Gestione report statistici;
- Gestioni dei rapporti con la Corte dei conti per quanto concerne i modelli 21 ricevuti dagli operatori e assistenza nella compilazione;
- Verifica delle posizioni anomale ed emissione dei relativi atti di controllo (alla Polizia Locale o ai contribuenti a seconda dei casi);
- Gestione del contenzioso;
- Gestione dei recuperi d'imposta mediante la società Abaco S.p.A. che gestisce la riscossione coattiva con l'emissione di cartelle di pagamento;

La gestione è effettuata mediante un software dedicato fornito da Hyksos S.r.l., società leader nella gestione dell'imposta di soggiorno per le pubbliche amministrazioni, che opera nelle più importanti località turistiche nazionali <https://www.hyksositalia.it/portfolio-single.php>.

Attualmente l'ufficio gestisce:

ISCRIZIONI PER ANNUALITÀ E CATEGORIA STRUTTURA									
ANNUALITÀ	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTALE	TOTALE ATTIVE
AFFITTACAMERE		4	3	4	4	2		17	9
AGENZIA	5		3	3	3	4	5	23	15
AGRITURISMO	1							1	0
B&B	22				1			23	18
C.A.V.	18	1					1	20	18
CAMPEGGI	4							4	4
HOTEL 3*	6			1	2	1		10	7
HOTEL 4*	6			1		1		8	7
HOTEL 5*	1							1	1
LOCAZIONI PROFESSIONALI					7			7	5
LOCAZIONI TURISTICHE	234	118	83	77	156	221	227	1116	820
RESIDENCE	5			1				6	3
TURISMO RURALE	1					1		2	1
VILLE	24	8	4	5	9	19	18	87	79
TOTALE STRUTTURE REGISTRATE	327	131	93	92	182	249	251	1325	987

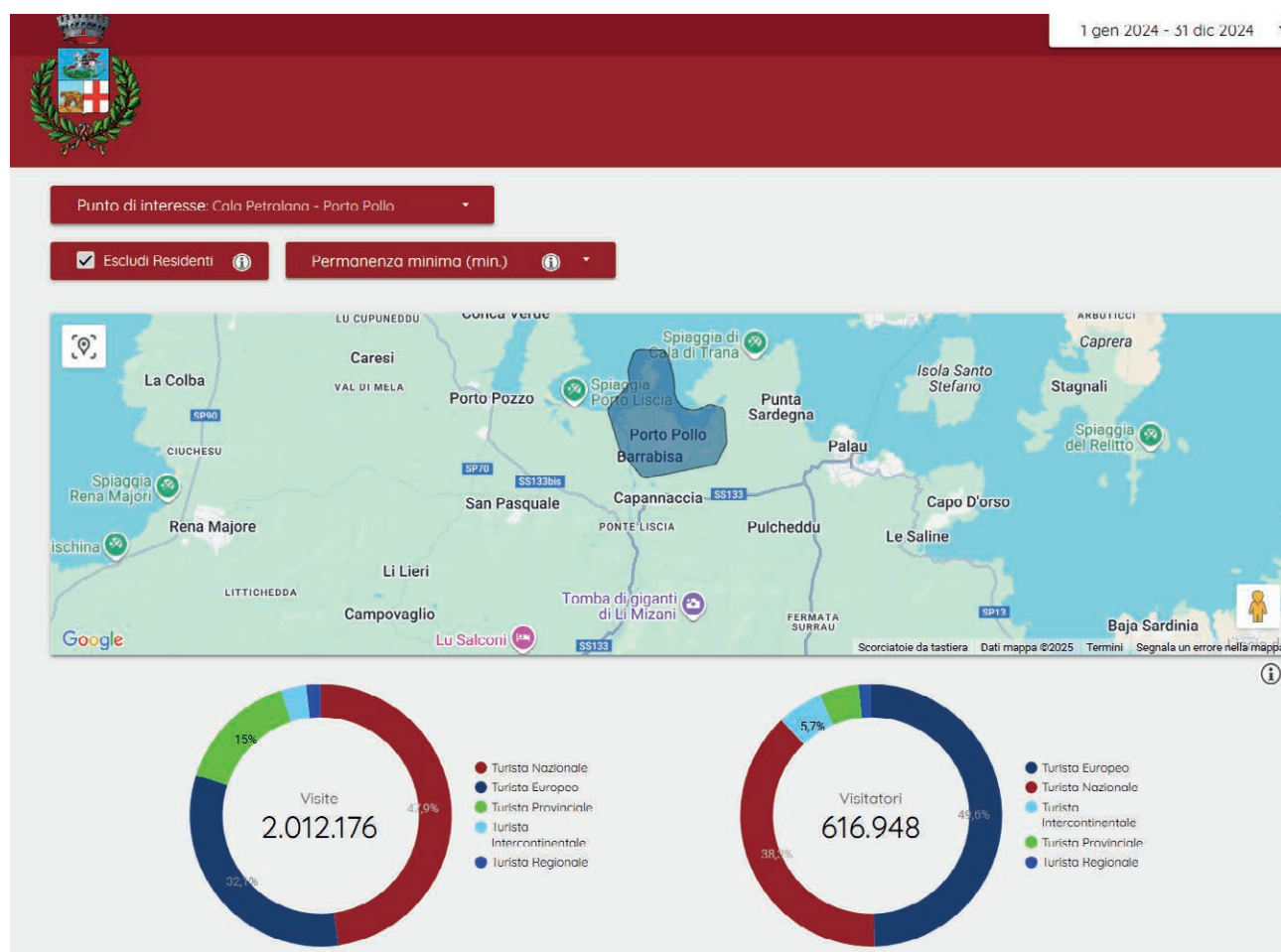
INCASSI IMPOSTA DI SOGGIORNO							
2018	2019	2020 COVID	2021 COVID	2022	2023	2024	Totale incassi
non istituita	€. 1.249.632	€. 624.946	€. 919.219	€. 1.231.535	€. 1.158.848	€. 2.207.701	€. 7.391.881



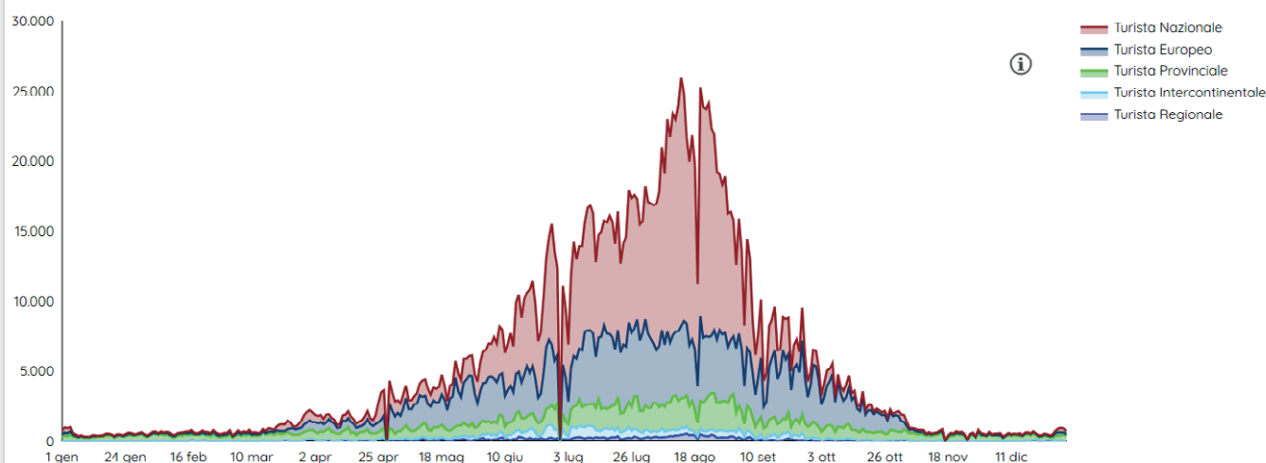
I dati rispetto al mercato presente sul web, social e promozione, **evidenziano che vi è un'ampia sacca di evasione ancora da individuare e regolare in particolar modo nelle unità abitative private.**

② **Gestione di parcheggi e soste a pagamento:** anche in questo caso si tratta di un'attività che genera ricavi significativi per la quale va fatta una necessaria specificazione.

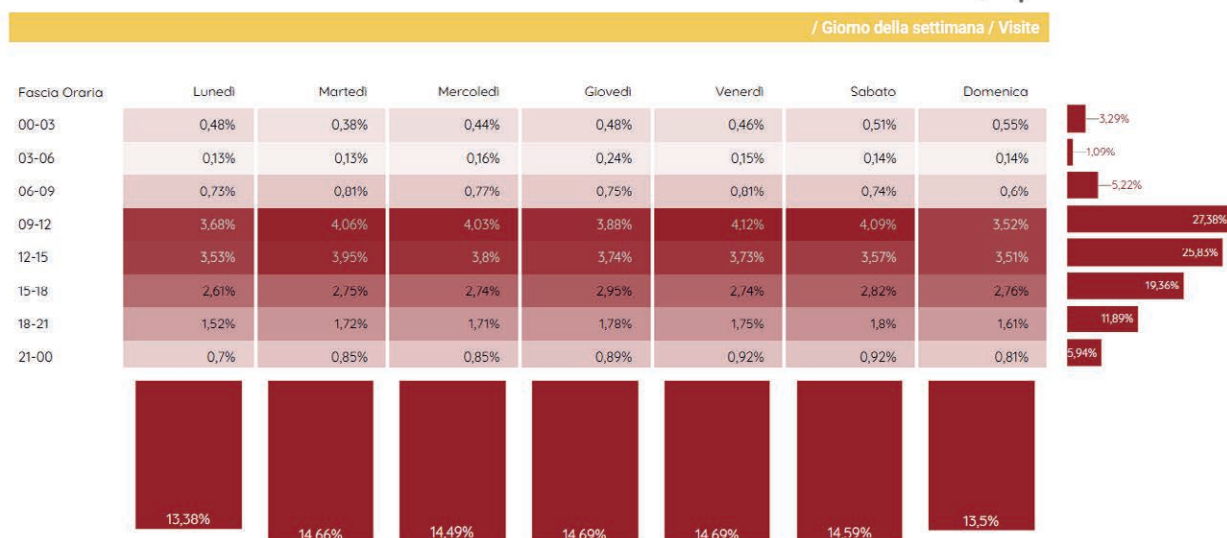
Le aree adibite a parcheggio per le spiagge di Porto Pollo n.400 stalli vengono attualmente affidate dal Comando della polizia locale **in concessione a terzi**. Inizialmente fruttavano al Comune dal 01 maggio al 31 ottobre €84.500,00 oggi fruttano €145.200,00.



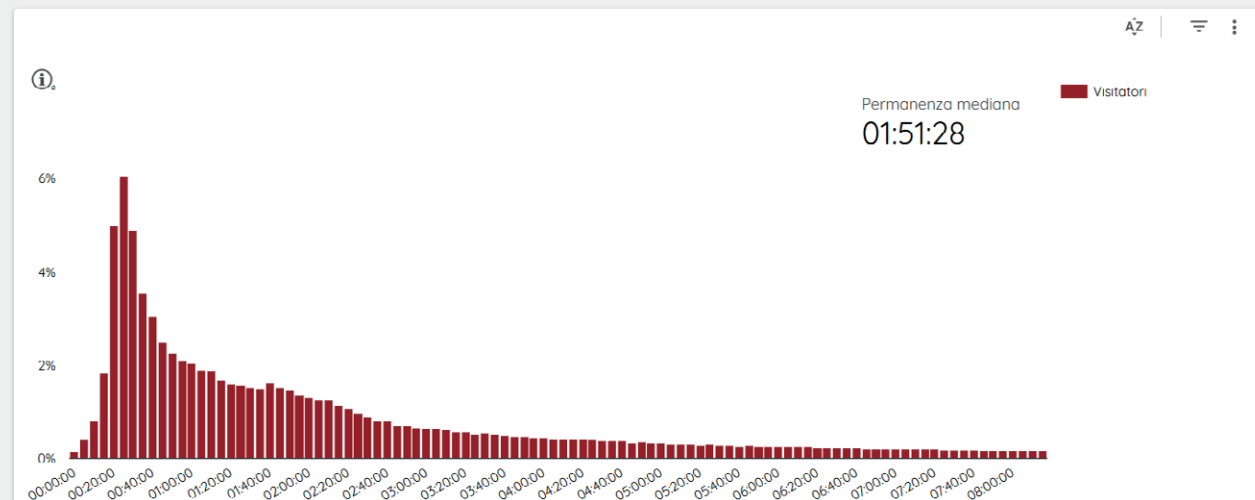
Visite giornaliere



Distribuzione visitatori nella giornata e nella settimana



Permanenza



VEDI TABELLA

Grazie al servizio innovativo fornitoci da WindTre (vedi grafici superiori), oggi siamo in grado di monitorare l'intera area e poter quindi desumere, **che una gestione diretta ed accurata, può generare ulteriori incassi consistenti rispetto a quanto sino ad oggi percepito.**

Il comando gestiva invece direttamente solo l'incasso del parcheggio urbano Multipiano n.238 stalli e dell'area antistante via Fonte Vecchia – Piazza dello Stagno (ex campo sportivo) n.212 stalli.

Questa amministrazione ha quindi modificato i riasseti generali dei parcheggi e incrementato le aree di sosta a pagamento controllate direttamente dai vigili:

- a) area portuale lato porto turistico n.171 stalli;
- b) parcheggio spiaggia La Sciumara n.120 stalli;
- c) parcheggio spiaggia Palau Vecchio n.27 stalli;
- d) parcheggio spiaggia L'isolotto n.27 stalli;
- e) e da agosto c.a. si è aggiunto anche il parcheggio nella spiaggia di Porto Mannu n.58 stalli.

Trattasi però principalmente di aree di sosta (molto lontane dall'area urbana), gestite con il solo ausilio di macchinette automatiche per il pagamento, **mentre la verifica ed il controllo viene eseguita saltuariamente e a campione** da parte degli agenti stagionali della polizia municipale durante le loro ronde di pattugliamento.

Attualmente tutti i parcheggi si pagano solo dalle ore 09:00 del mattino sino alle ore 20:00 tariffa 1,00 €/ora dal 01 maggio al 31 ottobre ad eccezione del parcheggio Multipiano 2,00 €/ora.

Per i residenti sono invece previste varie forme di agevolazione (annuali o stagionali), poiché il Comune di Palau si è dotato di un piano urbanistico di mobilità e sosta.

Inoltre, in base al **Piano degli utilizzi dei Litorali (PUL)**, approvato e pubblicato sul BURAS, **altre nuove zone di parcheggio** per l'accesso ad altre spiagge e altri nuovi spazi pubblici saranno entro i prossimi tre anni realizzati e adibiti a sosta con pagamento. Si tratta comunque di zone di particolare rilevanza urbanistica, e salvaguardia ambientale opportunamente individuate e delimitate dalla giunta, nelle quali sussistono esigenze e condizioni particolari di traffico.

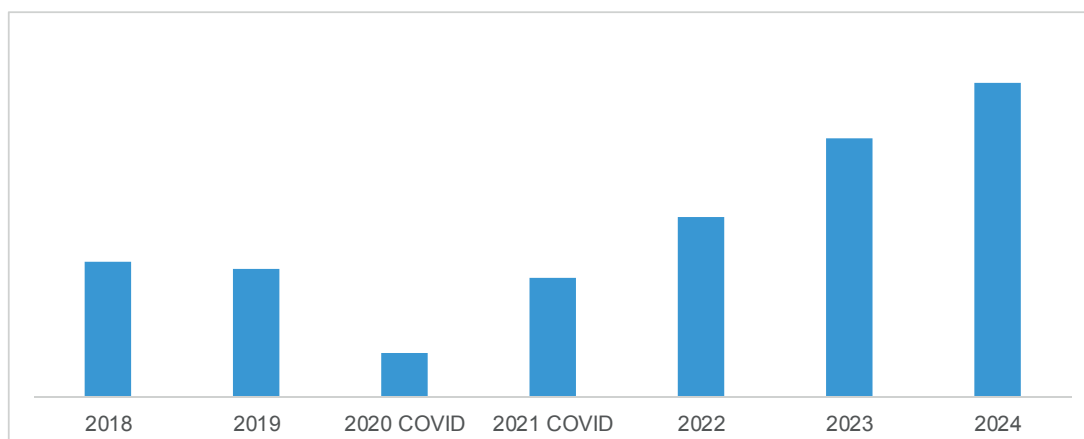
Come si può desumere anche in questo caso si tratta di un'attività che, se ben seguita, può generare ampi ricavi e significativi margini di crescita economica e qualità del servizio.

La società "in house" si occuperà quindi della gestione di tutte le aree di sosta a pagamento esistenti e da istituire per conto del Comune oggi in capo ad appaltanti e/o ai vigili urbani che potranno così svolgere e dedicare più tempo ad altre tipologie di servizi.

Il servizio di gestione della sosta veicolare pubblica a pagamento su strada e in struttura e dell'attività check point dei bus turistici, e attività complementari, accessorie e connessi investimenti, è stato ricondotto da questa amministrazione pubblica nell'ambito dei servizi pubblici locali e, più precisamente, tra quelli avente rilevanza economica.

In questo caso, le entrate derivanti dalla gestione dei parcheggi saranno introitate direttamente dalla società "in house" per il finanziamento delle proprie attività.

PROVENTI DELLA GESTIONE DEI POSTEGGI TURISTICI							
2018	2019	2020 COVID	2021 COVID	2022	2023	2024	TOTALE INCASSI
€378.987,87	€356.081,02	€123.807,86	€334.771,67	€502.795,73	€719.179,69	€878.241,01	€ 3.293.864,85



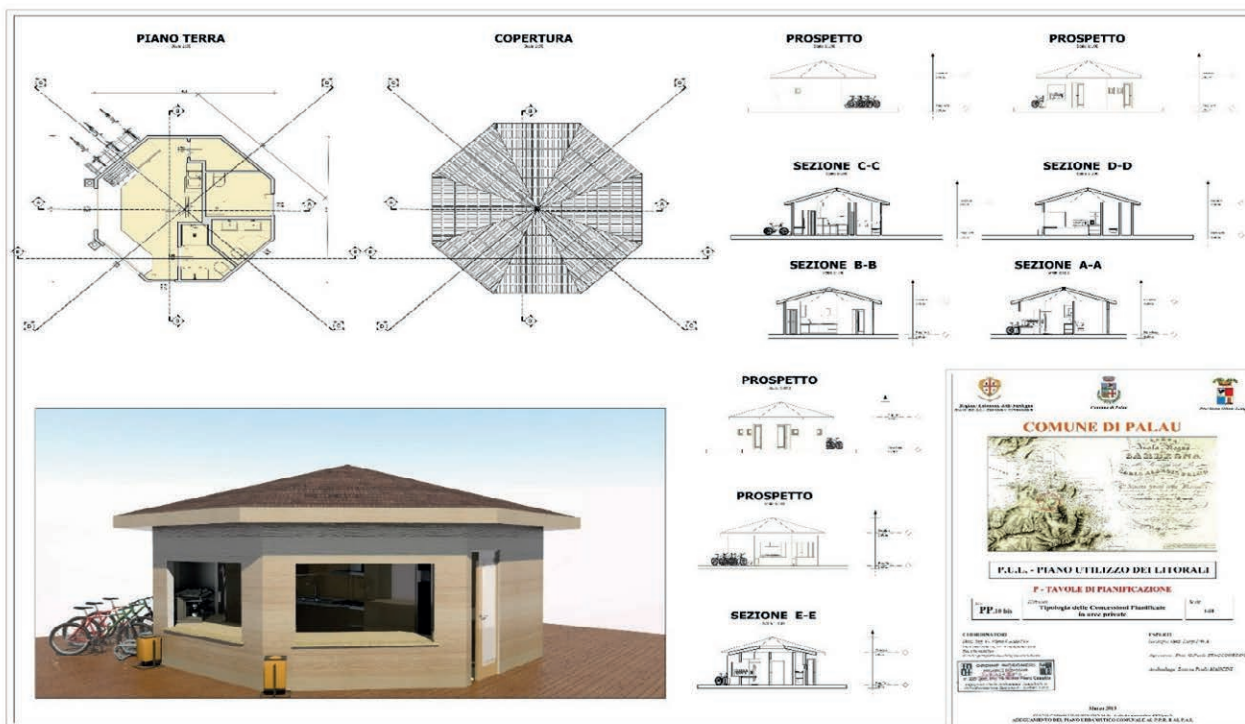
③ **Servizi di facility management e global service somministrazione di alimenti e bevande direttamente o tramite affidamento a terzi e gestione dei chioschi comunali:** L'attività da svolgere nel prossimo futuro **sarà totalmente nuova** e riguarda in primis l'organizzazione e la gestione del nuovo **spazio di ristorazione e benessere** che dovrà essere definito all'interno e all'esterno della nuova struttura direzionale, per poi offrire a pagamento ai soci del Club/Circolo/Associazione nautica anche servizi per **eventi, riunioni e per celebrare occasioni**. Durante l'intero anno inoltre offrirà a pagamento anche ai dipendenti in servizio comunale e a quelli delle due nuove società in house la possibilità di acquistare e consumare direttamente all'interno/esterno della struttura pasti equilibrati durante le loro pause di lavoro. Oltre alla cucina nel futuro sarà presente anche un'ampia area esterna attrezzata, dotata di piscina, accesso diretto alla spiaggia sottostante e zona relax.



RENDERING DEL NUOVO EDIFICIO (lavori edili che proseguiranno da novembre).

Inoltre, nel PUL è prevista la realizzazione e gestione in vari punti strategici territoriali e di passaggio di **n.14 chioschi turistici**. Anche **per tali nuove strutture** la nuova società consentirà di avere un unico interlocutore per una vasta gamma di servizi e funzioni da offrire.

IMMAGINE PROGETTO DEI CHIOSCHI



④ **Manutenzione del verde:** data la portata strategica del verde urbano, in un'ottica di attrattività e vivibilità dell'intero territorio, si rende necessario avviare un processo di innovazione dell'intero ecosistema **extra urbano**, con ampliamento e gestione di spazi verdi, e pulizie delle strade, che implicano la transizione da una logica di mera manutenzione di **solo antincendio** ad un sistema di **vera e propria cura e valorizzazione ambientale del patrimonio verde comunale socialmente partecipato in modo attivo**, in una visione urbana integrata.

Il Comune di Palau peraltro è entrato recentemente in **proprietà di nuove aree standard** anche nella lottizzazione di Punta Sardegna (che entreranno a regime gestionale dal 2026), ed è in procinto di acquisire quelle di ulteriori varie lottizzazioni che devono ancora completare e definire le cessioni volontarie e gratuite delle stesse, inoltre si vogliono rafforzare gli **interventi a carattere annuale anche lungo le arterie stradali comunali- agricole o secondarie e presso i beni storici, culturali e naturali**.

Nella fattispecie l'amministrazione comunale ha fondato la scelta evidenziando la possibilità di realizzare un più efficiente meccanismo **"fluido e continuo"** di pianificazione, progettazione e gestione, mediante un articolato sistema di obiettivi e indicatori di risultato, inserito in un contesto di dialogo costante tra le strutture amministrative comunali e quelle della propria partecipata.

Le manutenzioni che in appalto vengono attualmente affidate riguardano:

- il mantenimento di aree valorizzate, esterni al centro paese;
- in funzione della campagna di prevenzione incendi; gli accessi alle spiagge.

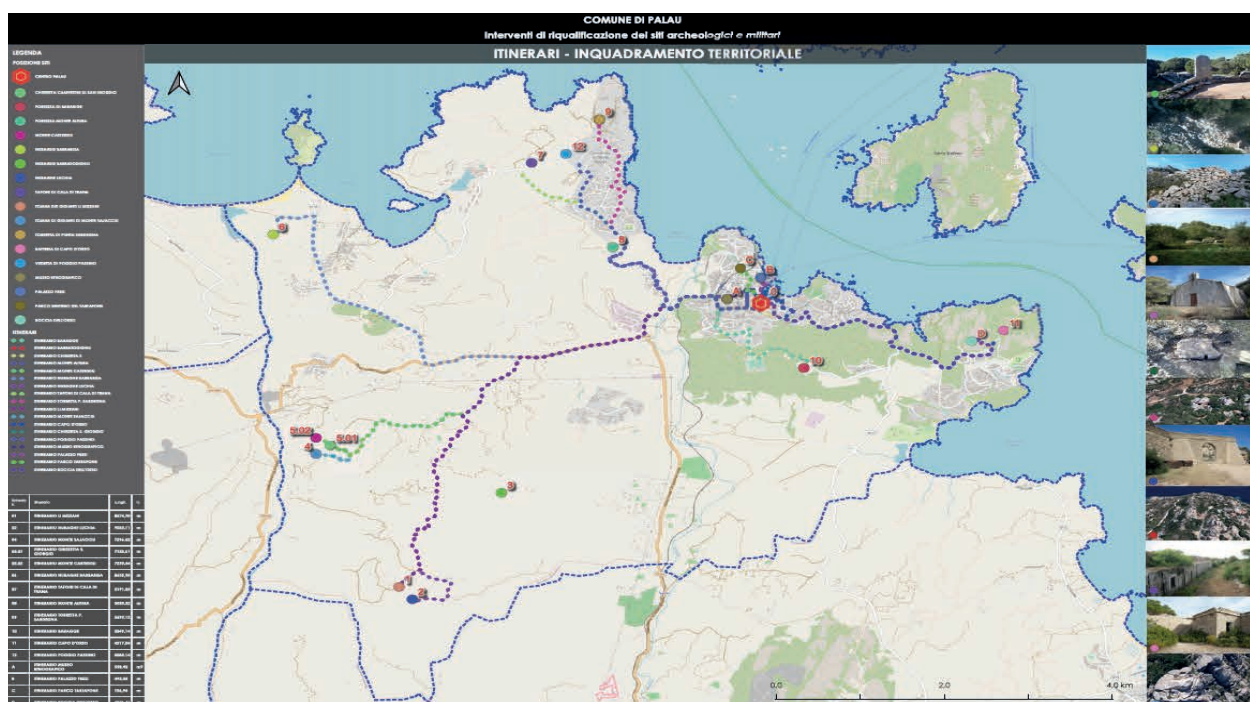
VEDI TABELLA

CAMPAGNA ANTINCENDIO (attualmente solo un passaggio)			
1	Taglio di erba, fieno, arbusti ed ogni altro tipo di vegetazione, esclusa quella arborea di alto fusto, lungo le banchine, le cunette stradali e le scarpate, intervenendo a seconda delle condizioni manualmente o avvalendosi dell'ausilio di adeguate trattrici a 4 ruote motrici, munite di braccio idraulico, dotato di attrezzo trinciatore / sfibratore o con decespugliatore a coltelli, in modo da ottenere la completa eliminazione delle vegetazione erbacea. Altresì avendo cautela, ove necessario di provvedere al taglio dei rami sporgenti affinché lo stesso, risulti omogeneo senza la presenza di stecchi appuntiti e sfibramenti dei rami stessi. Il fronte di taglio, dovrà essere eseguito lungo i due bordi della carreggiata stradale ed esteso per tutta la larghezza delle scarpate, sino a tre metri dal ciglio stradale o sino al piede dei muri di confine, ottenendo un piano di sfalcio con altezza non superiore a cm 5 dal piano di calpestio. Sarà compresa altresì la corretta esecuzione dello sfalcio in prossimità di barriere e segnali stradali, compresi gli oneri di conferimento e smaltimento degli accumuli, presso le piattaforme autorizzate, e quelli relativi alla sicurezza ai sensi del codice della strada, compreso ogni onere per dare l'opera finita a regola d'arte.		
ELENCO STRADE COMUNALI	N	Localizzazione Strade	U.m/Q.tà
	I	Strada Ampliamento Zona Industriale	1.133
	II	Strada Baia di Nelson	500
	III	Strade Pulcheddu	1.885
	IV	Strada Le Saline - depuratore comunale - La Multa Confine comunale - nuovo tratto	2.450
	V	Strada Li Tauladori	1.700
	VI	Strada d'accesso alla foce del fiume Liscia	430
		TOTALE VOCE N. 1 mt	8.098
2	Taglio di erba, fieno, arbusti ed ogni altro tipo di vegetazione, esclusa quella arborea di alto fusto, nelle aree standard di proprietà del Comune " secondo quanto indicato nella planimetrie allegate, si dovrà intervenire a seconda delle condizioni manualmente o avvalendosi dell'ausilio di adeguate trattrici a 4 ruote motrici munite di braccio idraulico dotato di attrezzo trinciatore / sfibratore o con decespugliatore a coltelli in modo da ottenere la completa eliminazione delle erbacce, della vegetazione infestante e della gariga quali: cistus, euforbia, rubus, calycotone e genista, erica, thymus, ecc. compresi gli oneri di conferimento e smaltimento presso le piattaforme autorizzate, e quelli relativi alla sicurezza ai sensi del codice della strada. Qualora all'interno dell'area oggetto del decespugliamento si riscontrerà la presenza di piante considerate nobili o appartenenti alla macchia mediterranea si dovrà utilizzare la massima accortezza per non danneggiarle, bensì adottare le adeguate precauzioni affinché le stesse risultino pulite dalle erbacce e dalle piante infestanti, compreso ogni onere per dare l'opera finita a regola d'arte.		
ELENCO AREE COMUNALI STANDARD	N	Localizzazione Aree	Mq
	1	Il Faraglione fronte mare	7.500
	2	I Faraglioni	1.700
	3	Str. Per Porto Faro	550
	4	Circonvallazione di Palau Vecchio	13.000
	5	Area adiacente "Camping Acapulco"	5.000
	6	Punta Palau (Superficie effettiva calcolata la 50% sulla sup. totale)	15.000
	7	Area a ridosso di La Sciumra	4.300
	8	Fascia parcheggio La Siumara	600
	9	Rio Surrau	18.400
	10	Palau Alta 4	900
	11	Palau Alta 5	500
	12	Palau Alta 6	7.750
	13	Area deposito Carrelli	1.500
	14	Parcheggio civico cimitero	500
	15	Area Istituto Tecnico	13.500
	16	Pineta Punta Nera	10.700
	17	Area Vecchio Marino	5.750
	18	Area Vecchio Marino 2	500
	19	Area Vecchio Marino 3	1.600
	20	Area Vecchio Marino 4	3.850
	21	Strada Capo d'Orso, fronte Vecchio Marino	3.300
	22	Vecchio marino (cantiere nautico)	6.900
	23	Fascia parafuoco di Baragge	3.250
	24	Parcheggio spiaggia Porto Ulisse	600
	25	Fascia a ridosso della Roccia dell'Orso	450
	26	Area zona artigianale 1	11.400
	27	Area zona artigianale 2	3.400
	28	Area zona artigianale 3	3.100
	29	Area zona artigianale 4	1.100
	30	Area zona artigianale 5	1.350
	31	Rio Scopa	27.000
	32	Cala Petralana	4.300
	33	Sentiero Talmone	2.250
	34	Aree Angolo Azzurro	3.850
	35	Aree Angolo Azzurro	550
	36	Aree Angolo Azzurro	4.450
	37	Area Barrabisa	1.000
	38	Aiuole spartitraffico lungo la provinciale 98	300
	39	Capannaccia 1	1.750
	40	Capannaccia 2	1.800
	41	Fontana Lurisincu	500
	42	Aree standard Pulcheddu	3.000
	43	Aree standard Pulcheddu 2	3.700
	44	Aree standard Pulcheddu 3	5.000
	45	Aree standard Pulcheddu 4	10.500
	46	Aree standard Pulcheddu 5	11.200
	47	Aree standard Pulcheddu 6	2.000
	48	Sorgenti di Monti Canu	7.000
	49	Stadio comunale retro	8.300
50	Li Tauladori	1.000	
		TOTALE VOCE N. 2 mq	247.400

Pulizia accessi alle spiagge (attualmente solo un passaggio)			
Spiagge	Lunghezza mt	Larghezza mt	Area mq
Le Saline	28,00	4,00	112,00
	16,00	4,00	64,00
	17,00	4,00	68,00
	144,00	4,00	576,00
	10,00	4,00	40,00
Porto Mannu	142,10	3,80	539,98
	35,00	3,00	105,00
Porto Ulisse	152,00	3,00	456,00
Acapulco	56,00	3,00	168,00
La Sciumara (sentiero tanca manna + belvedere e scalinata)	82,00	3,00	246,00
	210,00	3,00	630,00
	120,00	3,00	360,00
Baia di Nelson	30,00	3,00	90,00
	50,00	3,00	150,00
La Mitraglietta	40,00	1,50	60,00
Costa Serena	99,00	3,00	297,00
Totale Mq.			3961,98

⑤ **Manutenzione ordinaria e straordinaria di immobili e servizi edili in generale:**

Nel Comune di Palau è presente **un importante complesso di immobili dal patrimonio, naturale, storico culturale e infrastrutturale militare di grande pregio**, che per continuare ad accrescere lo sviluppo dell'economia turistica messa sinora in atto, necessitano però di costanti e continui interventi di piccola e media manutenzione al fine di garantire ed assicurare le migliori condizioni di utilizzazione, sicurezza e fruizione pubblica. Sono inoltre al centro dell'attenzione amministrativa il completamento, ampliamento e la sistemazione **di nuovi itinerari da offrire a sfondo archeologico/naturalistico**, che anche in questo caso richiedono costanti e continui interventi di manutenzione per interventi di ripulitura, sistemazione delle strade di accesso e di idonea cartellonistica dislocata lungo i tracciati prefissati. **Si prefigurano inoltre interventi di ricerca e scavo archeologico** (sotto l'egida della Soprintendenza Archeologica), in alcuni siti ritenuti importanti nella storia generale della Cultura Sarda, ma soprattutto Palaese, che potranno così garantire nuovi ed ulteriori siti visitabili. Gli scavi potranno interessare le aree dei Nuraghi Luchia e Barriatogghiu e completare le zone di scavo già interessate precedentemente come quelle della Tomba di Giganti di Monte Sajacciu, del Nuraghe Barrabisa, oltre all'interessantissima area di San Giorgio/Punta Casteddu (età alto medioevale), e della località di Cala di Trana con i suoi meravigliosi tafoni utilizzati già nel tardo neolitico come riparo durante i traffici di ossidiana verso la vicina Corsica e beni militari.



⑥ Attività di promozione e valorizzazione turistica del territorio comprese le attività di intrattenimento, organizzazione di eventi e spettacoli nonché gestione delle attività di informazione turistica: attività di gestione visite guidate e strutture musei monumenti storici, culturali e ambientali:

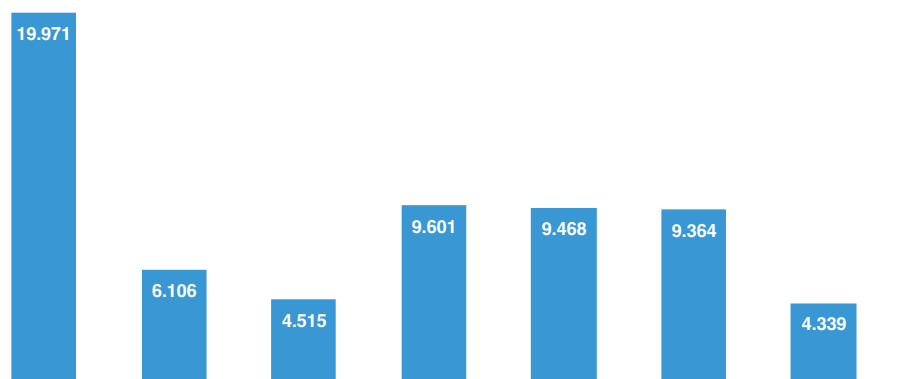
in considerazione dell'importanza che il turismo riveste per il territorio di Palau, è di fondamentale importanza che quest'attività venga svolta direttamente da personale qualificato della società "in house", in modo da poter reimpostare in modo adeguato le politiche di gestione dei flussi turistici e le relative informazioni, ottenendo fin da subito anche un miglioramento in termini di immagine e la possibilità di dare attuazione a nuove iniziative di marketing territoriale.

I caratteri generali delle prestazioni del servizio attualmente affidate in appalto, sono le seguenti:

- fornire il servizio orario secondo la tabella formulata di anno in anno;
- fornire informazioni in merito alle offerte turistiche del territorio, direttamente, presso l'ufficio, oppure indirettamente via telefono, posta elettronica e altri strumenti web;
- distribuire materiale informativo e copie gratuite di pubblicazioni e libri messi a disposizione dal Comune;
- fornire mensilmente al Comune:
 1. dati relativi al numero di utenti che si sono rivolti all'ufficio di informazione turistica, suddivisi per nazionalità dell'utenza e per tipologia di richiesta.
 2. schede pervenute su eventuali segnalazioni, disservizi, proposte di miglioramento, ecc., riaggregate per tipologia di segnalazione.
- adottare uno strumento di indagine facoltativa per la clientela dell'ufficio (questionari) sulla soddisfazione e sul gradimento dei servizi di ospitalità e del sistema turistico locale, concordati con il Comune, fornendo risultati all'amministrazione su base mensile e a conclusione del periodo di affidamento;
- redigere una relazione annuale sull'attività svolta, che includa un prospetto riassuntivo dell'utenza servita, dei reclami ricevuti nel periodo di esecuzione del servizio, suddivisi per tipologia ed eventuali situazioni critiche emerse con proposte di risoluzione per il futuro.

Il servizio di sportello di accoglienza turistica svolge quindi funzioni di promozione del patrimonio turistico, paesaggistico, storico, artistico ed enogastronomico locale, anche mediante il coordinamento ed il sostegno alla attività di altri soggetti istituzionali. Le strutture assicurano i servizi di informazione e distribuzione di materiale promozionale sulle attrattive turistiche proprie del nostro territorio, spaziando anche in ambiti più vasti e forniscono informazioni sull'organizzazione dei servizi, sulla disponibilità ricettiva, di ristorazione e sull'offerta di servizi turistici, di itinerari di visita ed escursione personalizzati del territorio di cui promuovono il prodotto turistico.

PRESENZE REGistrate PRESSO UFFICIO TURISMO								
Anno	2019	2020 COVID	2021 COVID	2022	2023	2024	2025	Totale
Presenze	19.971	6.106	4.515	9.601	9.468	9.364	4.339	63.364
Data di apertura	Apertura Annuale	1 luglio 31 ottobre	1 luglio 31 ottobre	15 aprile 17 novembre	1 aprile 31 ottobre	24 aprile 12 ottobre	15 aprile 31 ottobre	



DATI INERENTI LE PRESENZE CONSEGUITE NEI SITI ATTUALMENTE VISITABILI								
STRUTTURA	2018	2019	2020 COVID	2021 COVID	2022	2023	2024	TOTALE PRESENZE
Roccia dell'Orso	80.724	68.279	22.053	38.057	61.095	67.343	71.824	409.375
Fortezza Monte Altura	5.271	5.119	1.932	3.790	5.781	9.680	10.787	42.360
Museo Etnografico	114	111	138	3.790	590	756	1.326	6.825

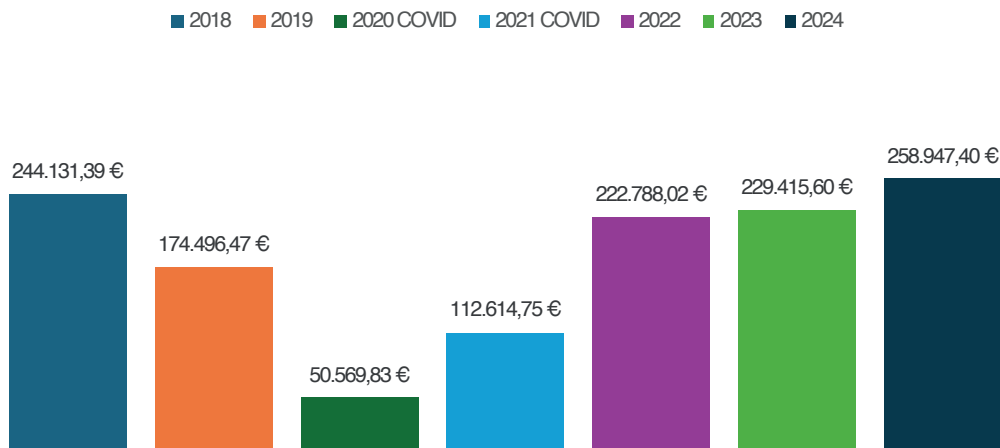
Questi siti sono aperti alla visita pubblica, non in maniera continuativa ma solo stagionale.

Tali siti constano ogni giorno centinaia di visitatori, molti dei quali stranieri, rapiti dalla singolarità del contesto, unico al mondo. Il personale addetto all'erogazione dei servizi deve pertanto avere una buona padronanza delle lingue straniere di maggiore uso, una accurata conoscenza del territorio di competenza ed una comprovata esperienza nella erogazione di informazioni al pubblico.

Inoltre, grazie ai nuovi interventi eseguiti (realizzazione impianti di illuminazione), **dal 2026, nei siti della Roccia dell'Orso e della Fortezza di Monte Altura sarà anche possibile effettuare visite guidate serali dalle ore 21:00 sino alle ore 23:00.**

Si tratta quindi di un'attività strategicamente rilevante che al momento **non risulta adeguatamente presidiata**; forse ancor più della gestione dell'Ufficio turistico, quest'attività, se correttamente gestita, potrebbe avere un forte impatto sulla cittadinanza, sull'immagine dell'Amministrazione comunale e sulle attività economiche incrementando i flussi turistici e favorendo un incremento del livello qualitativo degli stessi, consapevoli che qualsiasi miglioramento fatto in termini di qualità nell'accoglienza turistica comporta benefici duraturi per tutti gli attori del turismo locale. Incrementare gli attuali flussi turistici è la grande sfida che abbiamo di fronte. Noi crediamo che la scelta di investire in qualità sia la carta vincente.

SPESA EVENTI 2018-2024							
2018	2019	2020 COVID	2021 COVID	2022	2023	2024	TOTALE
244.131,39 €	174.496,47 €	50.569,83 €	112.614,75 €	222.788,02 €	229.415,60 €	258.947,40 €	1.292.963,46 €



7 Gestione della rimozione forzata di auto con carro attrezzi: Premesso che sin dal 2021 il Comune di Palau ha provato ad affidare a terzi il servizio, risultando le gare prive di proposte o andate deserte. Che tale servizio risulta invece **ormai indispensabile** al fine di salvaguardare la corretta viabilità all'interno dell'intero territorio comunale, nonché per garantire regolarità e tutela dei seguenti aspetti spesso contrastati dal sempre più diffuso manifestarsi del "parcheggio selvaggio":

- ❖ **Garantire il libero transito di automezzi di soccorso;**
- ❖ **Garantire ai portatori di disabilità la fruizione dei parcheggi loro assegnati e/o dedicati;**
- ❖ **Garantire agli utenti residenti la fruibilità dei parcheggi rionali (residenti), per cui hanno ottenuto pagando il tagliando dal comando della Polizia Locale;**
- ❖ **Garantire i titolari di passo carrabile di libero accesso;**
- ❖ **Liberare gli stalli destinati ai mercati diurni e serali per eseguire le esposizioni;**
- ❖ **Liberare gli spazi demaniali o privati occupati illegalmente.**

❖ **Procedere alla rimozione forzata di mezzi abbandonati.**

Il costo della rimozione e del recupero sarà variabile e include la multa, il servizio del carro attrezzi e le spese di custodia del deposito.

Il servizio di rimozione veicoli sarà attivo tutti i giorni, compreso nei giorni estivi e festivi, mentre il deposito potrà avere orari di apertura specifici.

La rimozione avverrà per sosta in zone vietate o perché il veicolo è stato abbandonato, secondo quanto previsto dalla legge. All'interno del Codice della Strada, la rimozione forzata dell'auto è considerata una sanzione amministrativa accessoria. Ciò significa che segue a una multa, la penalità principale. Questa sanzione comporta l'asportazione del veicolo attraverso mezzi specifici come il carro attrezzi e il suo stoccaggio in un luogo di deposito autorizzato dall'ente proprietario della strada.

L'area di stoccaggio è già stata realizzata ed attrezzata dal Comune di Palau in località Liscia Culumba.

Dai dati forniti e dalle informazioni sopra riportate **emerge chiaramente che anche la "Palau Servizi Turismo S.r.l." riuscirà a raggiungere fin dall'inizio il proprio equilibrio economico.**

AMMINISTRATORE UNICO

Come già anticipato, la gestione di ciascuna delle due nuove società "in house" sarà affidata ad un singolo e/o unico amministratore per ambo le società, al quale dovrà essere riconosciuto un compenso, in considerazione del fatto che non si può prevedere la gratuità dell'incarico, che contrasterebbe con le previsioni contenute nell'art. 2389 del Codice civile, che prevede l'onerosità della prestazione degli amministratori, in ossequio al principio di corrispettività delle prestazioni (Vedi anche Sez. Reg. di Controllo del Veneto, deliberazione n. 68/2016), che ha sostenuto che *"Nel caso descritto, l'applicazione del meccanismo di riduzione e contenimento della spesa contemplato dal comma 4 [dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012, n.d.r.], comporterebbe la negazione dei compensi agli amministratori di quella società, imponendo la definitiva gratuità dell'incarico, in contrasto con l'art. 2389 c.c., che prevede, invece, l'onerosità della prestazione fornita dai componenti dei Consigli di amministrazione delle società, in ossequio, tra l'altro, al principio di corrispettività delle prestazioni."*).

L'art. 11, comma 6 del D.lgs. 175/2016 stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze avrebbe dovuto definire entro il 23/10/2016 degli indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi per individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle società a controllo pubblico. Per ciascuna fascia doveva essere fissato il trattamento economico annuo onnicomprensivo, in nessun caso eccedente il limite massimo di 240.000 euro annui, da corrispondere agli amministratori, ai componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti.

Il previsto decreto ministeriale non ha ancora completato il suo iter formativo.

Il successivo comma 7 del richiamato art. 11 stabilisce che, fino all'emanazione del suddetto decreto ministeriale, restano in vigore le disposizioni previste all'art. 4, comma 4, secondo periodo (D.L. 95/2012 Convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012 n. 135), che prevedono che per gli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente dalla pubblica amministrazione, come nel caso di specie, il costo annuo sostenuto per i compensi degli amministratori non può superare l'80% di quello sostenuto nel 2013.

Dopo un primo periodo di incertezza, è prevalsa l'interpretazione che rende il vincolo dell'80% applicabile a tutte le società a controllo pubblico e non solo a quelle che svolgono attività strumentali a diretto beneficio delle amministrazioni pubbliche socie. Su questo argomento: Sez. Reg. Controllo della Corte dei conti della Lombardia, parere n. 1 del 08/01/2015, Sez. Reg. Controllo della Corte dei conti della Liguria, parere n. 90 del 25/10/2016, Sez. Reg. Controllo della Corte dei conti della Sardegna, delibera n. 34/2019, Sez. Reg. Controllo della Corte dei conti della Sicilia, deliberazione 52/2019, Sez. Reg. Controllo della Corte dei conti della Liguria, delibera n. 29/2020, Sez. Reg. Controllo della Corte dei conti della Lombardia, delibera n. 2 del 19/01/2024), interpretazione che è stata confermata anche dalla struttura di Monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche del MEF. Si tratterebbe, infatti, di un limite che ha natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e che, di conseguenza, non può essere derogato, neanche nel caso in cui alla società vengano attribuiti nuovi compiti e aumentino le responsabilità degli amministratori.

Tuttavia, nel caso di specie, le nostre due nuove società non hanno alcun parametro di riferimento con cui confrontarsi, in quanto nell'anno 2013 non esistevano.

Pertanto, la limitazione prevista all'art. 4, comma 4 del D.L. 95/2012 è inapplicabile, a meno che non si voglia sostenere che l'incarico di amministratore deve essere svolto a titolo gratuito, ipotesi che, per le ragioni già indicate, non risulterebbe legittimo; infatti, come già anticipato, essa contrasterebbe con principio di corrispettività delle prestazioni e con il fatto che l'art.2389 del Codice civile non contempla la gratuità dell'incarico.

Anche tenuto conto delle responsabilità civile ed erariale i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate, in linea generale, sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali. La giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale è devoluta alla giurisprudenza della Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica.

In particolare, nelle società “in house” il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società rientra sempre nella giurisdizione della Corte dei conti (Corte di Cassazione, sezioni unite civili, ordinanza n. 7824 del 14/4/2020, Corte di Cassazione, SS.UU., ordinanza n. 614 del 15/1/2021, ordinanza 567/2024) che gli amministratori e/o amministratore delle due nuove realtà si assumeranno a partire dalla data di accettazione della carica, nello studio approvato **è stato ritenuto opportuno prevedere per ciascun l'Amministratore unico un compenso pari a €45.000,00 annui lordi**, importo che risulta sufficiente per remunerare l'attività da svolgere e congruo rispetto ai valori indicati nello schema di decreto ministeriale approvato a maggio 2019 che, ancorché non abbia ancora completato il suo iter formativo e non sia quindi ancora in vigore, può comunque rappresentare un punto di riferimento.

Una cosa però è chiara la linea contrattuale e retributiva dei dirigenti, in realtà, **resta ben distinta da quella degli amministratori**. Ciò si coglie anche a livello lessicale: il trattamento economico del dirigente è una retribuzione mensile, **quello dell'amministratore è un compenso annuale che volendo può includere una componente variabile in relazione degli obbiettivi prefissati**; la distinzione poggia sulla diversa fonte giuridica degli importi: per il dirigente, il C.C.N.L., a seguito del superamento spesso di una procedura selettiva, **per l'amministratore, un rapporto fiduciario, sulla base della accertata idoneità del soggetto**.

Anche se il comma 3 consente all'assemblea dei soci di disporre, con decisione motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione, composto da tre o cinque membri massimo, oppure di adottare uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dal Codice civile, **si è deciso di optare per la nomina di un amministratore unico** che, oltre a garantire minori costi, assicura maggiore velocità nell'adozione delle scelte gestionali e porta alla costituzione di rapporti con l'Amministrazione comunale e con il Comitato di controllo analogo più semplici e diretti.

Relativamente ai requisiti che devono possedere gli amministratori, si ricorda che l'art.11 comma 1 del D.lgs. 175/2016 stabilisce che, oltre ai requisiti previsti dallo Statuto, gli amministratori e i componenti degli organi di controllo delle società a controllo pubblico devono possedere i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; **questo decreto per il momento non è ancora entrato in vigore**.

Ciononostante, i candidati alla nomina di amministratore unico delle due nuove società “in house”:

- non dovranno essere stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione;
- non dovranno sussistere nei loro confronti cause di ineleggibilità e di incompatibilità ai sensi del D.lgs. 39/2013;
- non dovranno sussistere a loro carico cause di ineleggibilità previste dall'art. 2382 del Codice civile e di interdizioni dall'ufficio di amministratore adottate nei loro confronti in uno Stato membro dell'Unione europea;
- non dovranno trovarsi in nessuna delle situazioni previste dall'art. 2390 del Codice civile;
- non dovranno trovarsi in stato di quiescenza (salvo quando sotto precisato);
- non dovranno essere dipendenti del Comune di Palau;
- non dovranno essere stati nei cinque anni precedenti amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico che abbiano chiuso in perdita tre esercizi consecutivi, con esclusione dal computo degli esercizi 2021 e 2022.

Relativamente al requisito di non trovarsi in stato di quiescenza, è necessario richiamare l'attenzione sul fatto che lo stato di quiescenza **non impedisce** il conferimento dell'incarico, ma solo la corresponsione del compenso; pertanto, l'eventuale amministratore “pensionato” potrà esercitare il proprio incarico presso la società a controllo pubblico solo a titolo gratuito ed avrà diritto solamente al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del mandato, adeguatamente documentate.

Relativamente al requisito di non essere dipendenti del Comune di Palau, l'art. 11, comma 8 del D.lgs. 175/2016 stabilisce uno specifico divieto in tal senso, stabilendo che *“Gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti.”*

Questo divieto vale anche nei confronti del Segretario dell'ente in quanto è legato all'Amministrazione pubblica da un rapporto di dipendenza, ancorché a tempo determinato, ed è incompatibile ai sensi dell'art. 9, comma 1, del D.lgs. 39/2013.

Infine, da ricordare che la scelta degli amministratori delle società a controllo pubblico è discrezionale.

Quindi, gli amministratori delle due nuove società “in house” **possono essere individuati anche senza procedura ad evidenza pubblica.**

Tuttavia, il provvedimento di nomina dovrà essere adeguatamente motivato e dovrà contenere i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, nel rispetto dei principi stabiliti dall’art.3 della L. 241/1990, nonché degli eventuali indirizzi espressi dal Consiglio comunale di Palau in merito alla nomina dei rappresentanti dell’amministrazione negli enti partecipati.

La durata degli affidamenti alle società

L’art. 19 del D.lgs. 201/2022 sul riordino dei servizi pubblici locali, stabilisce per i **servizi di interesse economico generale “non a rete”** che: *“Nel caso di affidamento a società in house di servizi pubblici locali non a rete, la durata dello stesso non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l’ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento [...] delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l’ammortamento degli investimenti, secondo quanto asseverato nel piano economico-finanziario di cui all’articolo 17, comma 4.”*. Per i servizi strumentali, invece, non sono previste regole specifiche.

Per questi motivi, la durata di tutti gli affidamenti dei servizi, ivi compresi quelli non rientranti nella categoria dei servizi pubblici locali, è prevista in **cinque anni** e il piano economico e finanziario delle due società che gli amministratori dovranno sviluppare e presentare sarà per il **periodo 2026-2030**.

CONCLUSIONI MOTIVAZIONALI.

NOTE FINALI

Come asserito dalla Corte dei conti **in caso di parere** in tutto o in parte negativo, ove l’amministrazione pubblica interessata **intenda procedere egualmente** è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni” (art. 5, c. 4, ultimo periodo, TUSP). L’amministrazione, dunque, non solo è tenuta a motivare “analiticamente” la propria scelta di procedere ugualmente a fronte del parere negativo emesso della magistratura contabile, ma è anche tenuta a dare pubblicità a tale motivazione. Così facendo l’amministrazione, è stata sottoposta al controllo sociale, coerentemente con la natura pubblica delle risorse impiegate.

Vale la pena ricordare ed evidenziare che la pubblicazione eseguita durante la fase di divulgazione non ha subito nessuna contestazione e/o opposizione giudiziaria da parte di imprese e/o operatori del settore (consultazione prevista dall’art. 5, comma 2 del D.lgs. 175/2016).

Pertanto, come già ampiamente asserito l’amministrazione comunale di Palau ha recentemente costituito **due società “in house”**, interamente partecipate e controllate dall’ente, alle quali affidare direttamente la gestione di alcuni **servizi d’interesse economico generale** ed altre **attività strumentali**, che vengono attualmente svolte dall’ente direttamente o che sono affidate ad operatori economici presenti sul mercato.

Limitando quindi l’analisi allo strumento societario, le motivazioni sufficientemente evidenziate, asseriscono **risultare quello più adatto al perseguimento delle finalità del Comune di Palau.**

Anche dal punto di vista finanziario, le comparazioni, i numeri evidenziati e la corretta e diretta attenzione alla dinamica degli incassi e dei pagamenti consentiranno alle due società “in house” di raggiungere e mantenere uno **stabile equilibrio finanziario sin dal primo anno**. Ciò permetterà loro di adempiere puntualmente a tutte le obbligazioni e nel caso inverso il processo di accrescimento della solidità patrimoniale delle due società “in house” (in caso di eventuale necessità), potrà essere accompagnato e favorito dal Comune di Palau anche mediante la scelta, almeno per i primi anni, di non prelevare l’utile netto d’esercizio prodotto dalle due singole realtà.

In conclusione, si ritiene di avere fornito un adeguato quadro motivazionale in ordine alle ragioni che hanno portato questo ente locale a preferire l’affidamento diretto a favore delle sue due nuove società in house in ottemperanza agli obblighi sanciti dall’articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n.201, e dall’articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Avv. Marco Machetta
Avv. Paolo Machetta
Avv. Nicola D'Ippolito
Avv. Giulio Grottoli
Avv. Anna Gabriele
Avv. Anna Gabriele
Avv. Salvatore Cordua
Dott. Davide Machetta
Dott. Federico Saccucci

Roma, 24 settembre 2024

Spett.le
Porto di Palau
Alla C.A. del Direttore

Via e-mail

Oggetto: Concessione Porto Palau

Egregio Direttore,

Le sottopongo alcune considerazioni di carattere generale sulla concessione in oggetto,

Dalla verifica degli atti di concessione delle aree demaniali marittime relative al Porto Turistico di Palau, succedutisi negli anni, emerge che l'ultimo titolo concessorio (a differenza dei precedenti) è stato rilasciato dalla Regione Autonoma della Sardegna ai sensi dell'art. 10 Reg. esec. Cod. Nav., che regola il regime delle Concessioni provvisorie.

La sostituzione del titolo originario con una concessione provvisoria ex art. 10 del Regolamento di esecuzione al codice della Navigazione potrebbe arrecare notevole ed irreparabile danno al concessionario, in quanto restringe la durata temporale della concessione e finisce sostanzialmente per azzerare il relativo avviamento commerciale/aziendale (che è inscindibilmente legato alla durata di esercizio della relativa attività).

Tale sostituzione è stata effettuata dalla Regione Sardegna in forza di una serie di provvedimenti amministrativi, che risultano - a mio parere - illegittimi ed errati (in quanto, tra l'altro, pretendono di applicare alle strutture dedicate alla nautica da diporto le disposizioni riguardanti esclusivamente alle diverse concessioni balneari e/o marittime aventi finalità turistico-ricreative), sui quali si rende opportuno effettuare alcune considerazioni preliminari, in modo da poter successivamente individuare le iniziative che il concessionario potrebbe attuare per porre rimedio all'attuale potenziale situazione di criticità conseguente al rilascio dell'ultima concessione provvisoria.

1) Provvedimenti amministrativi in forza dei quali l'Amministrazione ha rilasciato una concessione provvisoria ex art. 10 del Regolamento di esecuzione al codice della Navigazione

Con deliberazione n. 4/118 del 15.02.2024, avente ad oggetto "*Indirizzi operativi per la gestione delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*", la Regione Sardegna ha preso atto del differimento delle concessioni stabilito dalla legge n. 118/2022 e s.m.i. e stabilito "*che le concessioni rilasciate ai sensi della Delib. G.R. n. 16/7 del 27.4.2023 per l'annualità 2023, potranno essere oggetto di rinnovo, ove richieste, anche per la stagione 2024*". Secondo tale deliberazione, la stessa disciplina riguardante le concessioni balneari deve essere estesa anche "*negli ambiti portuali ed in generale per gli specchi acquei (...) in parziale deroga a quanto previsto nell'art. 27 delle direttive per la predisposizione dei PUL, Delib. G.R. n. 35/12 del 9.7.2020, e della Delib. G.R. n. 28/45 del 24.6.2011*".

00192 – ROMA, Via degli Scipioni, 110
Tel +39 (06) 36002721 - +39 (06) 3612411 – Fax +39 (06) 36002719
e-mail: avv.marcomachetta@libero.it – marcomachetta@ordineavvocatiroma.org

Avv. Marco Machetta
 Avv. Paolo Machetta
 Avv. Nicola D'Ippolito
 Avv. Giulio Grottoli
 Avv. Anna Gabriele
 Avv. Anna Gabriele
 Avv. Salvatore Cordua
 Dott. Davide Machetta
 Dott. Federico Sacucci

Con successiva Determinazione n. 1262 prot. n. 11065 del 21.03.2024, il Direttore Generale degli Enti Locali e Finanze ha disciplinato le modalità con cui sarebbe stata concessa la suddetta proroga, prevedendo per i *“soggetti interessati, compresi quelli operanti negli ambiti portuali o negli specchi acquei, la necessità di rendere nota la volontà di aderire alle previsioni di cui alla DGR 4/118 del 15/02/2024 in relazione al differimento dei termini fino al 31.12.2024”* e che *“il rapporto verrà regolamentato mediante l'istituto della concessione provvisoria disciplinato dall'art. 10 del Regolamento di esecuzione al codice della navigazione con scadenza espressa al 31 dicembre 2024, ossia alla data di conclusione di tutte le attività pianificate nella DGR sopracitata, mantenendo inalterato il contenuto della concessione.*

In applicazione dei suddetti provvedimenti, la Regione Sardegna ha notificato ai concessionari l'invito a presentare *“la propria richiesta di avvalersi di quanto stabilito dalla richiamata Deliberazione della Giunta Regionale n. 4/118 del 15.02.2024”*; ricevuta l'istanza dell'interessato, attraverso la presentazione del Mod. D2 – SID, l'Amministrazione ha provveduto al rilascio di un'apposita concessione provvisoria, ai sensi dell'art. 10 Reg. cod. nav., volta a consentire l'esercizio dell'attività sul demanio marittimo fino al 31.12.2024.

2) Illegittima applicazione alle strutture dedicate alla portualità turistica della normativa nazionale e comunitaria riguardante le diverse concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative

I suddetti provvedimenti amministrativi, che dovrebbero giustificare il rilascio della concessione provvisoria attualmente riconosciuta, appaiono censurabili, sotto molteplici profili, che si vanno di seguito brevemente ad analizzare:

A) illegittima applicazione della Direttiva 2006/123/CE (cd. Bolkestein) anche alle strutture dedicate alla nautica da diporto.

Le concessioni portuali relative alle strutture dedicate alla nautica da diporto ex DPR 509/97, non rientrano nel campo di applicazione della Direttiva Bolkestein, come confermato da numerosi elementi normativi e giurisprudenziali.

La direttiva servizi, all'art. 2 comma 2 lettera d), esclude dal campo di applicazione *“i servizi nel settore dei trasporti, ivi compresi i servizi portuali, che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V del trattato CE”*.

Lo stesso capo 23 delle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 19.11.2021 (che, peraltro, avevano per oggetto concessioni balneari), menziona i settori esclusi dalla direttiva 123/2006 e, segnatamente, i *“servizi portuali”*,

B) errata assimilazione delle concessioni balneari e quelle demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, alle strutture dedicate relative alla portualità turistica.

Sussiste una netta differenziazione tra concessioni con finalità turistico-ricreative e le concessioni relative alla nautica da diporto.

Avv. Marco Machetta
Avv. Paolo Machetta
Avv. Nicola D'Ippolito
Avv. Giulio Grottoli
Avv. Anna Gabriele
Avv. Anna Gabriele
Avv. Salvatore Cordua
Dott. Davide Machetta
Dott. Federico Saccucci

A tale proposito, la nota pronunzia della Sezione VI Consiglio di Stato 10 aprile 2017 n. 1658 (richiamata anche dalla più recente pronunzia del T.A.R. Puglia, Lecce, 14 marzo 2019 n. 439), ha chiarito che “le concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative sono unicamente quelle indicate nelle lettere da a) ad f) dell’art. 1, comma 1, d.l. n. 400/1993, in cui non rientrano anche le concessioni riguardanti i «punti di ormeggio» (così come le altre strutture dedicate alla nautica da diporto)”. Ciò, in quanto la nozione di “concessione di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative” è stata oggetto di una specifica definizione legislativa tale da non consentire di estendere il suo significato ad altre tipologie di concessioni di beni demaniali, sulla base, per l'appunto, dell'articolo 1 del decreto legge n. 400 del 1993, convertito nella legge n. 494 del 1993 e dell'articolo 13 della legge n. 172 del 2003.

Anche sotto tale profilo, si può evincere l'estraneità delle strutture portuali (e, quindi, le relative concessioni) dall'ambito di applicazione della direttiva Bolkestein).

C) errato riferimento all'art. 4 Legge 118/2022 quale possibile strumento attuativo, anche con riferimento alle concessioni aventi per oggetto strutture dedicate alla nautica da diporto.

L'art. 4 della Legge 118/2022, rubricato “Delega al Governo in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive”, non include nel campo di applicazione di tale norma (con la quale il legislatore ha delineato confini ed oggetto della delega del Governo), come avvenuto nell'articolo precedente, anche le concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di infrastrutture dedicate alla nautica da diporto, delimitando il campo di applicazione di tale norma alle concessioni per finalità turistico-ricreative e sportive.

Recentemente, il Consiglio dei Ministri ha approvato un nuovo decreto-legge in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistiche - ricreative e sportive, apportando alcune modificazioni alla Legge n. 118 del 5.8.2022, in materia di proroga e durata delle concessioni, di procedure di gara.

Tale decreto dispone, in particolare, che la lettera a) dell'art. 3 comma 1, venga sostituita prevedendo che le sue disposizioni si riferiscano espressamente a “a) le concessioni demaniali marittime lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive di cui all'art. 1, comma 1 del D.L. 5.10.1993 n. 400 convertito con modificazioni dalla Legge del 4.12.1994 n. 494”, nonché a quelle gestite dalle società e Associazioni sportive, con particolari requisiti.

L'omessa menzione delle strutture dedicate alla nautica da diporto, appare, quindi, senza dubbio, escludere dall'ambito di applicazione di tale provvedimento normativo le concessioni relative a tali strutture, sia con riferimento alla proroga ed alla durata delle concessioni sino al 30.9.2027 (modifica introdotta dal D.L. all'art. 3, comma 1 della Legge 118/2022), sia alle nuove procedure di gara, così come disciplinate con il nuovo testo dell'art. 4.

Ciò, evidentemente, è dovuto al fatto che la nautica da diporto, come noto, richiede una normativa del tutto autonoma rispetto a quella prevista per le concessioni balneari, considerata la portata degli investimenti che impone la realizzazione di un porto e la conseguente necessità di una disciplina che tuteli il loro ammortamento sul piano finanziario ed una equa remunerazione, anche con riferimento alla realizzazione delle opere inamovibili di cui all'art. 49 del Codice della Navigazione.

Avv. Marco Machetta
Avv. Paolo Machetta
Avv. Nicola D'Ippolito
Avv. Giulio Grottoli
Avv. Anna Gabriele
Avv. Anna Gabriele
Avv. Salvatore Cordua
Dott. Davide Machetta
Dott. Federico Saccucci

3. Possibili iniziative che potrebbero essere assunte con riferimento all'attuale situazione di criticità, verificate in seguito al rilascio delle concessioni provvisorie, sulla base dell'attuale quadro normativo

Dalla precedente analisi emerge che non sarebbe, quindi, necessario alcun intervento normativo in materia di bandi di gara e di evidenza pubblica, poiché – come più volte confermato dalla giurisprudenza amministrativa – il DPR 509/1997 prevede gli strumenti per il rinnovo delle concessioni per la nautica da diporto.

In considerazione di quanto sopra, salvo ulteriori approfondimenti, all'esito di una più accurata disamina della pratica, **il concessionario potrebbe valutare** – ove ne sussistano i presupposti - **di presentare in prevenzione, ovvero prima che l'Amministrazione bandisca una eventuale gara, apposita domanda di rinnovo e/o rilascio di una nuova concessione demaniale ai sensi e nelle forme del DPR 509/1997**, considerato che tale normativa prevede una procedura peculiare, che garantisce una maggiore tutela per il soggetto istante.

Resto a disposizione per ogni ulteriore chiarimento ed in attesa di Sue indicazioni su come procedere.

Cordiali saluti.

Avv. Marco Machetta



**Decreto Legge avente per oggetto disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali
marittime, lacuali e fluviali per finalità turistiche - ricreative e sportive**

1. Il decreto legge recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistiche - ricreative e sportive, ha apportato alcune modificazioni alla Legge n. 118 del 5.8.2022, in materia di proroga e durata delle concessioni, di procedure di gara. Appaiono, quindi, opportune alcune brevi considerazioni, con specifico riferimento alla rilevanza di tale provvedimento normativo per le strutture dedicate alla nautica da diporto.

Tale decreto dispone, in particolare, che **la lettera a) dell'art. 3 comma 1, venga sostituita prevedendo che le sue disposizioni si riferiscano espressamente a "a) le concessioni demaniali marittime lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive di cui all'art. 1, comma 1 del D.L. 5.10.1993 n. 400 convertito con modificazioni dalla Legge del 4.12.1994 n. 494"**, nonché a quelle gestite dalle società e Associazioni sportive, con particolari requisiti.

2. In primo luogo, è opportuno evidenziare che la Legge n. 118/2022, con la quale sono state abrogate le disposizioni in materia di proroga automatica delle concessioni ed in particolare l'art. 1 commi 682 e 683 della legge 145/2018 e l'art. 182 comma 2 del D.L. n. 34/2020, convertito con modificazioni in legge 77/2020 e l'art. 100 comma 1, D.L. 104/2020 convertito con modificazioni in legge 126/2020, era già di per sé inidonea ad intervenire in materia di strutture dedicate alla nautica da diporto.

Difatti, la portata delle disposizioni di cui alla Legge n. 118/2022 doveva ritenersi circoscritta in base a quanto previsto al capo II, art. 2, con il quale è stata conferita delega al Governo per la mappatura e trasparenza dei regimi concessori dei beni pubblici, generalizzandola a tutti i beni pubblici, compresi quelli ricadenti nel demanio marittimo, senza specificazione dell'ambito di applicazione.

Con il successivo art. 3, comma 1, il legislatore aveva disposto che continuavano ad avere efficacia fino al 31 Dicembre 2023 le concessioni demaniali marittime di cui alla lettera a), ovvero: *"quelle aventi ad*

*oggetto attività turistico-ricreative e sportive, quelle gestite dalle società e associazioni sportive iscritte al Registro del CONI... e **quelle per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti di ormeggio***"; in tal modo, distinguendo espressamente tra tali concessioni e quelle genericamente definite "Concessioni demaniali marittime".

Tuttavia, l'art. 4 della Legge 118/2022, rubricato "Delega al Governo in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive", **non** aveva incluso nel campo di applicazione di tale norma (con la quale il legislatore aveva delineato confini ed oggetto della delega del Governo), come avvenuto nell'articolo precedente, anche le concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di infrastrutture dedicate alla nautica da diporto, delimitando il campo di applicazione di tale norma alle concessioni per finalità turistico-ricreative e sportive.

A tale proposito, occorre rammentare che l'istituto della delegazione legislativa è disciplinato dall'art. 76 della Costituzione, che stabilisce che *"l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo, se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti"* e che, il successivo art. 77, I comma della Costituzione, dispone, inoltre, che *"il Governo non può, senza delegazione delle Camere emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria"*.

Pertanto, il Governo e il Parlamento sarebbero potuti intervenire in materia di concessioni demaniali aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione delle infrastrutture dedicate alla Nautica da diporto, solo utilizzando altri strumenti legislativi, non potendo travalicare i limiti della suddetta legge delega.

Ciò, evidentemente, è dovuto al fatto che la nautica da diporto richiede una normativa del tutto autonoma rispetto a quella prevista per le concessioni balneari, considerata la portata degli investimenti che impone la realizzazione di un porto e la conseguente necessità di una disciplina che tuteli il loro ammortamento sul piano finanziario ed una equa remunerazione, anche con riferimento alla realizzazione delle opere inamovibili di cui all'art. 49 del Codice della Navigazione e che il procedimento per il rilascio delle concessioni è espressamente disciplinato dal DPR 509/1997, la cui legittimità e coerenza e conformità rispetto ai principi comunitari, è stata più volte ribadita dalla giurisprudenza amministrativa.

Non era, come non è, quindi, necessario alcun intervento normativo in materia di bandi di gara e di evidenza pubblica per le strutture dedicate alla nautica da diporto, poiché il Consiglio di Stato ha più volte confermato la portata e l'efficacia del DPR 509/1997, ad esempio, da ultimo, con la recente sentenza n. 89/2019 con la quale è stato chiarito che *“il DPR 2.12.1997 n. 509 ha successivamente dettato la disciplina del procedimento di successione dei beni del Demanio Marittimo per le strutture dedicate alla nautica da diporto, definendo agli artt. 3 e 4 il procedimento per il rilascio ...”* precisando, altresì che *“...nelle disposizioni sopra richiamate non si ravvisa alcuna ipotesi o possibilità di deroga al principio del confronto concorrenziale, ai fini del rilascio delle concessioni demaniali di cui trattasi”* (nello stesso senso anche Consiglio di Stato sentenza n. 6488/2012).

3. Come noto, il D.L. 5 ottobre 1993 n. 400, convertito nella L. n. 494, recante disposizioni per la determinazione dei canoni delle concessioni demaniali marittime, stabiliva poi all'art. 01 che “1. La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività:

- a) gestione di stabilimenti balneari;
- b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere;
- d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive;
- e) esercizi commerciali;
- f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione”.

4. La modifica apportata dal D.L. in questione è di estrema rilevanza, poiché la precedente formulazione della Legge n. 118/2022, sostituita così come indicato, faceva viceversa riferimento, al suo art. 3), anche a “quelle (concessioni) per la realizzazione e concessione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti di ormeggio”; mentre, il nuovo testo del D.L. non contiene tale riferimento.

L'omessa menzione delle strutture dedicate alla nautica da diporto, appare, quindi, senza dubbio, escludere dall'ambito di applicazione di tale provvedimento normativo le concessioni

relative a tali strutture, sia con riferimento alla proroga ed alla durata delle concessioni sino al 30.9.2027 (modifica introdotta dal D.L. all'art. 3, comma 1 della Legge 118/2022), sia alle nuove procedure di gara, così come disciplinate con il nuovo testo dell'art. 4.

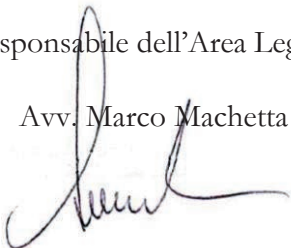
5. A conferma di tale interpretazione, basata sul tenore letterale del decreto, depongono anche le disposizioni in materia di canone e di indennizzi, che non fanno alcun riferimento, ad esempio, alle questioni relative alle opere di difficile rimozione ed ai valori tabellari previsti dalla normativa vigente, applicabili alle strutture dedicate alla nautica da diporto ed altre specifiche disposizioni in materia di portualità turistica.

6. Da ultimo, occorre evidenziare che le disposizioni del D.L. sono coerenti con quanto previsto dal Piano del Mare approvato con Delibera n. 36 del CDM del 31.7.2023 previsto dal Decreto Legge n. 198 del 29.12.2022, documento di indirizzo elaborato dall'organo interministeriale CIPOM, nel quale è stato espressamente specificato che alle strutture portuali turistiche, compresi gli approdi e i punti d'ormeggio, non si applica la Direttiva Servizi 2006/123/CE, cosiddetta Bolkestein; di talchè, esse sono sottratte altresì alle procedure di gara ed in generale alla disciplina prevista per le concessioni con finalità turistico-ricreative.

Si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento e si porgono cordiali saluti.

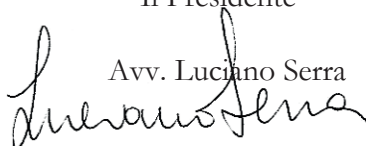
Il Responsabile dell'Area Legislativa

Avv. Marco Machetta



Il Presidente

Avv. Luciano Serra





ISTRUTTORIA E PARERE MOTIVATO
SULL’AFFIDAMENTO ALLE DUE NUOVE
SOCIETÀ IN HOUSE