

COMUNITÀ MONTANA ALTA VALTELLINA, COMUNE DI BORMIO, COMUNE DI SONDALO,
COMUNE DI VALDIDENTRO, COMUNE DI VALDISOTTO, COMUNE DI VALFURVA

**Relazione sulla congruità economica
dell'affidamento in house delle attività previste
dall'art. 7 della l.r. 27/2015 ed in particolare
*valorizzazione delle proprie attrattive turistiche e
territoriali favorendo l'offerta integrata,
l'espletamento dei servizi turistici di base e
l'organizzazione di manifestazioni ed eventi***

Premesse

I Comuni di Bormio, Valdidentro, Valdisotto, Valfurva (di seguito “i Comuni”), d’intesa con la Comunità Montana alta Valtellina e Sondalo devono verificare i requisiti di conformità della procedura di affidamento “in house providing” di alcuni servizi strumentali comunali a Società in totale controllo pubblico sugli elementi necessari per la valutazione di “congruità economica dell’offerta dei soggetti in house”, ex art. 192, comma 2, del Dlgs. n. 50/2016, e di motivazione analitica circa le ragioni, le finalità istituzionali, la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria.

Le Amministrazioni comunali di Bormio Valdidentro, Valfurva e Valdisotto hanno manifestato l’intenzione di procedere all’esternalizzazione, per il periodo 2022-2025, dei Servizi strumentali a supporto del turismo a Società a totale capitale pubblico dei Comuni stessi, la “Alta Valle Multiservizi S.p.A.”.

Attualmente i servizi di cui sopra vengono gestiti in parte dai Comuni o gestiti da ProLoco o associazioni di proloco tramite contributi erogati dai Comuni stessi.

I Comuni hanno sottoscritto con la Comunità Montana Alta Valtellina una convenzione per la gestione della scheda Bormio Marketing del Fondo Comuni Confinanti.

La società ha modificato lo statuto sociale per permettere lo svolgimento di servizi in house per conto dei Comuni Soci in ambito turistico in ottemperanza delle Delibere di Consiglio Comunale dei diversi Comuni.

Gli Enti soci stanno per approvare una convenzione ex art. 30 per la gestione dei servizi turistici ed il relativo contratto di servizio.

La Società ha trasmesso l’offerta di gestione dei servizi.

In ragione di quanto sopra, la presente verifica tecnico-giuridico è finalizzata alla disamina dei diversi aspetti di legittimità e di conformità alla norma di specie, di convenienza economica-finanziaria, fiscale e patrimoniale propri di tale operazione, e delle condizioni giuridiche inerenti l’iter procedurale da percorrere per l’eventuale attuazione dell’affidamento “in-house” del Servizio alla Società di capitali comunale denominata “Alta Valle Multiservizi SpA”.

Normativa di riferimento

In tema di Società pubbliche occorre fare particolare riferimento al cosiddetto “Tusp”, ovvero al Dlgs. n. 175/2016, recante *“Testo unico in materia di Società a partecipazione pubblica”* (d’ora in avanti “Tusp”), entrato in vigore il 23 settembre 2016, poi modificato parzialmente dal Dlgs. n. 100/17 (“Decreto correttivo”).

Riportiamo di seguito solo l’annotazione degli articoli del Tusp e del Codice dei Contratti di maggior significato per la Società controllata “in house”.

Art. 2 (Definizioni)

“Società a controllo pubblico”: le Società in cui una o più Amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ex art. 2, comma 1, lett. m).

Per **controllo** si intende, ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. b):

- una delle situazioni descritte nell’art. 2359 del Cc.: [quindi] ipotesi prevista al n. 1 del comma 1, dell’art. 2359 Cc. citato, che considera “controllata” quella Società in cui una P.A. dispone della maggioranza dei voti esercitabili nella sua Assemblea ordinaria (controllo di diritto); ipotesi prevista al n. 2, del menzionato comma 1, che fa assumere alla P.A. la veste di Ente “controllante” della Società in caso di possesso di un numero di voti sufficienti per esercitare un’influenza dominante nell’Assemblea ordinaria (controllo di fatto); ipotesi prevista al n. 3 del ridetto comma 1, che considera controllata quella Società che è sotto influenza dominante di una P.A. in virtù dell’esistenza di particolari vincoli contrattuali (controllo contrattuale) [Ai fini dell’applicazione dei nn. 1) e 2) del comma 1 si computano anche i voti spettanti a Società controllate, a Società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi];
- la situazione che si verifica 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. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall’Amministrazione partecipante, come previsto dall’art. 2, comma 1, lett. c).

“Società in house”: le Società sulle quali un’Amministrazione esercita il “controllo analogo”.

“L’art. 16, dettando disposizioni relative alle Società in controllo pubblico titolari di affidamenti diretti di contratti pubblici, coordina la disciplina nazionale in materia di ‘in house providing’ con quella europea e, in particolare, con le nuove disposizioni dettate dalla Direttiva 2014/24/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici”. Ciò stante, le relative previsioni sono da interpretare ed applicare in conformità alla normativa europea, “rispetto alla quale mirano a chiarire i termini di attuazione”.

Il Dlgs. n. 50/16 (c.d. “Codice degli appalti”), costituisce *“Attuazione delle Direttive 2014/23/Ue, 2014/24/Ue e 2014/25/Ue sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli Enti erogatori nei Settori dell’Acqua, dell’Energia, dei Trasporti e dei Servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”.*

In questa sede del citato Decreto n. 50/2016 rilevano:

- l’art. 5, che *“precisa i presupposti necessari ai fini della qualificazione dell’in house, in linea con quanto previsto dalla legislazione italiana in materia di Società a partecipazione pubblica [il riferimento è*

chiaramente (all'allora emanando "Testo unico"] e con quanto espressamente previsto nelle ... Direttive 2014/24/Ue, 2014/25/Ue e 2014/25/Ue";

- l'art. 192 (rubricato "Regime speciale degli affidamenti in house"), che sarà più avanti trattato.

Per inciso, l'art. 5 del Dlgs. n. 50/2016, dispone che "una concessione o un appalto pubblico, 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 rientra nell'ambito di applicazione del presente 'Codice' quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'Amministrazione aggiudicatrice o l'Ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un '**Controllo analogo**' a quello esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Un'Amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'Amministrazione aggiudicatrice o dall'Ente aggiudicatore. Il presente 'Codice' non si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'Amministrazione aggiudicatrice o un Ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione alla propria Amministrazione aggiudicatrice o all'Ente aggiudicatore controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa Amministrazione aggiudicatrice o Ente aggiudicatore, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

4. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente 'Codice' qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di 'controllo congiunto'. Le Amministrazioni aggiudicatrici o gli Enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) gli Organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le Amministrazioni aggiudicatrici o Enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le Amministrazioni aggiudicatrici o Enti aggiudicatori partecipanti;

b) tali Amministrazioni aggiudicatrici o Enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle Amministrazioni aggiudicatrici o degli Enti aggiudicatori controllanti.

Un accordo concluso esclusivamente tra 2 e/o più Amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione del presente 'Codice', quando sono soddisfatte tutte 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.

Per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lett. b), e al comma 6, lett. c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i 3 anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile".

Le Società "in house" sono da ricondursi al modello societario, che può comunque avere diverse varianti quali possibili deroghe al modello civilistico. Tra le prefate deroghe rientrano, appunto, quelle disciplinate, "con diverse graduazioni di pubblicità", dal Tusp.

In termini di presupposti oggettivi per gli affidamenti "in house" (e non solo per quelli), è necessario attenzionare l'art. 4 del Tusp, concernente "finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche".

Ed ancora, con specifico riferimento alle Società "in house" ex art. 16 del Tusp queste, intense come Società sulle quali un'Amministrazione esercita il "controllo analogo" o più Amministrazioni esercitano il "controllo analogo congiunto", 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 (art. 16, comma 1).

Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1 dell'art. 16 (cioè per la realizzazione dell'assetto organizzativo necessario per l'esercizio del "controllo analogo" o del "controllo analogo congiunto"):

- gli Statuti delle Società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'art. 2380-bis [la gestione dell'Impresa spetta esclusivamente agli Amministratori, i quali compiono le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale] e dell'art. 2409-novies [la gestione dell'Impresa spetta esclusivamente al Consiglio di gestione, il quale compie le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale] del Codice civile;

- gli Statuti delle Società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'Ente o agli Enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'art. 2468, comma 3, [l'atto costitutivo prevede l'attribuzione ai singoli soci di particolari diritti riguardanti l'amministrazione della Società] del Codice civile; 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 5 anni, in deroga all'art. 2341-bis, comma 1, del Cc. (art. 16, comma 2).

- Gli Statuti delle Società “in house” devono prevedere che oltre l’80% del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti ad esse affidate 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 (art. 16, comma 3) [Disposizione del Tusp ricollegabile al requisito di cui alla lett. b), comma 1, dell’art. 5, Dlgs. n. 50/2016 (requisito prevalenza attività)].

Con riferimento alla prescrizione che permette l’attività “ulteriore”, val quanto segnalare che essa non è prevista dal Legislatore e dalla Giurisprudenza europea. Ciò nonostante, tale prescrizione non si pone in contrasto con il diritto europeo, giacché lo stesso “impone alcune condizioni, ma non impedisce condizioni più rigorose coerenti con l’obiettivo di promuovere la concorrenza”.

Inoltre, rileva come anche per la ridetta attività “ulteriore” rimane fermo il vincolo di cui all’art. 4, comma 1 (“vincolo di scopo pubblico” e “vincolo di attività”).

Il mancato rispetto dei limiti relativi al fatturato di cui al comma 3 costituisce grave irregolarità ai sensi dell’art. 2409 del Cc. (denuncia dei fatti al Tribunale) e del già descritto art. 15 (art. 16, comma 4).

Le Società di cui all’art. 16 in commento sono tenute inoltre all’acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al Dlgs. n. 50/2016 (art. 16, comma 7, primo periodo) [(in realtà, per le citate Società già era vigente un simile obbligo, stante la previsione di cui all’art. 3-bis, comma 6, del Dl. n. 138/11, convertito con modificazioni dalla Legge n. 148/11 (previsione abrogata dal Tusp)]. Da ciò si deriva che “per le altre Società a controllo pubblico si applicano le norme generali del Codice degli appalti”.

Rispetto alla disciplina delle Società “in house”, il secondo periodo de comma 7, dell’art. 16, stabilisce che resta fermo quanto previsto dall’art. 192, del Dlgs. n. 50/2016. Dalla lettura della “Relazione illustrativa” si arguisce che con tale previsione il Legislatore delegato abbia voluto precisare che l’affidamento è materia disciplinata dal “Codice degli Appalti” e dallo Schema di “Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale” (poi mai emanato dal Governo per decorrenza dei termini della delega).

In proposito, riportiamo la disciplina dell’art. 192 del “Codice dei Contratti pubblici”, che se al comma 1 prevede che *“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 aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all’art. 5. (...)”, al comma 2 sancisce che, “ai fini dell’affidamento ‘in house’ di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, **le Stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell’offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all’oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche**”.*

L’iscrizione nell’Elenco avviene a domanda, una volta riscontrata l’esistenza dei requisiti, seguendo modalità e criteri definiti con atto dell’Autorità.

Le Stazioni appaltanti possono procedere ad affidare “in house” un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, solo dopo:

- aver effettuato preventivamente una valutazione sulla congruità economica dell’offerta dei soggetti “in house”, avuto riguardo all’oggetto e al valore della prestazione;
- aver dato conto nella motivazione del provvedimento di affidamento, sia delle ragioni del mancato ricorso al mercato, sia 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 (art. 192, comma 2).

Sul profilo del committente nella Sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in conformità alle disposizioni di cui al Dlgs. n. 33/13, in formato “open-data”, tutti gli atti connessi agli affidamenti “in house”, ove non secretati (art. 192, comma 3).

Requisiti di conformità della procedura di affidamento “in house providing” dei Servizi strumentali comunali a Società in totale controllo pubblico sugli elementi necessari per la valutazione di “congruità economica dell’offerta dei soggetto in house”, ex art. 192, comma 2 del Dlgs. n. 50/2016.

In attuazione dell’art. 192, comma 2, del “Codice dei Contratti pubblici”, l’Anac nelle sue Linee-guida n. 7 – che ha proposto di modificare nel corso del 2021 senza peraltro trovare sponda nel Consiglio di Stato - per quanto attiene “la motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato”, ricorda che “la stazione appaltante motiva in merito alle ragioni del mancato ricorso al mercato esplicitando le valutazioni effettuate in merito alla congruità economica dell’offerta e ai benefici per la collettività della forma di gestione prescelta. La motivazione è contenuta nella determina a contrarre e riporta una valutazione concreta, riscontrabile, controllabile, chiara e specifica sui profili di cui al punto 2.1. La determina a contrarre è soggetta a pubblicazione ai sensi degli artt. 29 e 192, comma 3, del ‘Codice dei Contratti pubblici’.

In caso di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica, la motivazione è contenuta nella relazione di cui all’art. 34, comma 20, del Dl. n. 179/2012, convertito in Legge n. 221/2012. La relazione è redatta secondo le indicazioni contenute nel Vademecum e nello schema-tipo elaborati dal Ministero per lo Sviluppo economico. [...] L’Autorità ritiene utile fornire un chiarimento specificando che l’art. 192, comma 2, deve essere letto nel senso che le Stazioni appaltanti devono motivare le ragioni del mancato ricorso al mercato, esplicitando le valutazioni effettuate in merito alla congruità economica dell’offerta e ai benefici per la collettività della forma di gestione prescelta. Per quanto attiene al contenuto della motivazione, il Consiglio di Stato, con Sentenza n. 1900/2016, seppur in negativo, ha indicato il contenuto **minimo della valutazione, sostenendo che la stessa, per soddisfare l’onere di motivazione aggravato previsto dalla norma deve essere concreta, riscontrabile, controllabile, intellegibile e pregnante sui profili della convenienza, non solo economica, della scelta.** Per quanto riguarda il momento in cui deve essere esplicitata la motivazione, si osserva quanto segue. L’art. 192 stabilisce che la motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato sia resa nel provvedimento di affidamento, pertanto, si ritiene che le valutazioni effettuate potranno essere esplicitate nella determina a contrarre con cui si dispone di affidare il servizio alla Società ‘in house’. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, l’art. 34, comma 20, del Decreto-legge n. 179 del 2012, convertito in Legge n. 221 del 2012 prevede che, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l’affidamento del Servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell’Ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste. Di tale particolarità è stato tenuto conto nel testo del documento di consultazione. Si chiede agli Stakeholder di esprimere le proprie considerazioni in merito all’individuazione del primo atto utile in cui inserire la motivazione della scelta di affidare il servizio alla Società strumentale. Per quanto attiene le “valutazioni rimesse alla stazione appaltante” ed i “criteri e obiettivi della valutazione”, Anac sostiene che “la valutazione richiesta dall’art. 192, comma 2, del ‘Codice dei Contratti pubblici’ è effettuata dal Rup della procedura di acquisto. Il Rup, al ricorrere dei presupposti previsti dall’art. 31, comma 11, del ‘Codice dei Contratti pubblici’ e nelle modalità ivi indicate, può avvalersi di una struttura di supporto per lo svolgimento della verifica nel caso di affidamenti che richiedano complesse valutazioni di congruità oppure che abbiano ad oggetto servizi di rilevante valore economico. L’attività richiesta alla Stazione appaltante si sostanzia in un processo valutativo finalizzato all’individuazione del modello più conveniente di affidamento dello specifico servizio, da svolgersi alla luce di

una valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti. La scelta è effettuata attraverso una valutazione complessiva che tenga conto, contemporaneamente, degli aspetti prettamente economici riferiti alla congruità dell'offerta e degli elementi di carattere sociale, individuando una scala di priorità tra le varie esigenze ritenute meritevoli di tutela. Si chiede agli Stakeholder di indicare eventuali ulteriori elementi utili a delineare, in generale, i criteri e gli obiettivi della valutazione richiesta alle stazioni appaltanti dall'art. 192, comma 2, del 'Codice dei Contratti pubblici'".

Sulla questione del cosiddetto "accertamento della presenza sul mercato del servizio da affidare", l'Autorità statuisce che "la stazione appaltante accerta che i servizi da affidare siano presenti sul mercato oppure che potrebbero essere presenti a seguito di azioni organizzative da parte dei soggetti erogatori. L'accertamento è effettuato con modalità congrue e proporzionate rispetto al valore dell'affidamento. Per affidamenti particolarmente rilevanti in termini di valore economico o di durata, la stazione appaltante può affidarsi a consultazioni preliminari di mercato oppure ricorrere all'ausilio di una struttura di supporto al Rup oppure di esperti interni o esterni. Le consultazioni preliminari di mercato sono svolte nel rispetto delle indicazioni fornite con le Linee-guida n. 14. Il ricorso ad esperti esterni alla stazione appaltante è effettuato nel rispetto delle regole di pubblicità e trasparenza, mediante il ricorso ad elenchi, laddove precostituiti, oppure con procedure di evidenza pubblica. È stato previsto che le valutazioni rimesse alla Stazione appaltante siano effettuate con modalità adeguate e proporzionate rispetto all'entità dell'affidamento, quali a titolo esemplificativo, le consultazioni preliminari di mercato e il ricorso ad esperti interni alla stazione appaltante o esterni ad essa. Si chiede agli Stakeholder di individuare eventuali modalità alternative di verifica che siano meno onerose in termini di tempi e costi, ma ugualmente efficaci. Si ritiene necessaria la valutazione anche nelle ipotesi in cui il 'Codice' consente l'affidamento diretto del servizio. In questo caso, la Stazione appaltante dovrà valutare la convenienza dell'affidamento alla Società 'in house' rispetto all'affidamento diretto a soggetti esterni. Sul punto si chiede l'opinione degli Stakeholder".

In ultimo, per l'aspetto forse più significativo della "valutazione sulla congruità economica dell'offerta della Società 'in house'", scrive che "la valutazione sulla congruità economica dell'offerta della Società 'in house' è effettuata con riferimento all'oggetto e al valore della prestazione.

Essa presuppone l'acquisizione di informazioni sul contesto concreto e attuale al momento dell'affidamento e, in particolare, sui servizi offerti nel medesimo ambito territoriale, sia da soggetti privati che da altri Organismi 'in house', e sui prezzi medi praticati per le medesime prestazioni o per prestazioni analoghe, intendendosi per tali le prestazioni di servizi simili e comparabili rispetto a quelle oggetto dell'affidamento.

Come elemento di riferimento per la valutazione sulla congruità economica, la Stazione appaltante può prendere in considerazione i prezzi di riferimento elaborati dall'Anac, i prezzi delle convenzioni Consip, gli elenchi di prezzi definiti mediante l'utilizzo di prezzari ufficiali, i prezzi medi risultanti da gare bandite per l'affidamento di servizi identici o analoghi oppure il costo del servizio determinato tenendo conto di tutti i costi necessari alla produzione (costi del personale, delle materie prime, degli ammortamenti, costi generali imputabili per quota). Le informazioni utili in relazione ai prezzi di mercato o ai costi del servizio possono essere acquisite anche attraverso indagini di mercato oppure, nel caso in cui il servizio possa essere offerto soltanto previo adeguamento della struttura organizzativa del prestatore alle esigenze della stazione appaltante, attraverso la richiesta di specifici preventivi. Nel caso di servizi pubblici locali offerti dai soggetti di cui all'articolo 1, comma 550 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 ('Legge di stabilità 2014'), la valutazione di cui al punto 3.1 è effettuata ai sensi del comma 553 della medesima Legge, con riferimento ai parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della Banca-dati delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni pubbliche.

In tal senso rilevano analisi e studi elaborati da Istituti di ricerca, da Associazioni rappresentative e da organismi pubblici, che delineano soluzioni per la possibile definizione dei costi e dei parametri standard. Per

i servizi strumentali offerti dai soggetti di cui sopra, i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato. Al fine di rendere la valutazione chiara e controllabile, la stazione appaltante esplicita nella motivazione i dati di dettaglio utilizzati e fornisce tutte le informazioni utili a rendere agevolmente comparabili le varie alternative presenti sul mercato. In particolare, con riferimento al costo del servizio offerto dalla Società 'in house' indica le voci di costo prese a riferimento per il calcolo dei costi indiretti, cioè delle spese funzionali alla realizzazione delle attività operative, ma non direttamente imputabili alle stesse.

5.6 Nel caso in cui si prendano a riferimento i prezzi posti a base di gara, si tiene conto dei ribassi medi offerti dai concorrenti.

5.7 Nei casi in cui l'Organismo 'in house' costituisca un Ente strumentale dell'Amministrazione aggiudicatrice per lo svolgimento di funzioni istituzionali, rispetto alle quali non può essere individuata una singola prestazione oggetto di offerta unitaria, dovrà essere effettuata una valorizzazione economica dell'attività svolta cercando di scomporla in segmenti omogenei singolarmente quotati. Si chiede l'avviso degli Stakeholder sulle indicazioni fornite, in particolare in merito alle modalità di individuazione dei valori di riferimento utili allo svolgimento delle verifiche di congruità, ai soggetti deputati alla verifica e al momento della stessa. Per quanto concerne i casi in cui il servizio possa essere offerto soltanto previo adeguamento della struttura organizzativa del prestatore alle esigenze della stazione appaltante, è stata indicata la possibilità di richiedere specifici preventivi. Sul punto, si evidenzia che la modalità suggerita potrebbe rivelarsi non idonea laddove si consideri che gli operatori economici interpellati potrebbero non avere interesse ad impegnarsi in un'attività che molto probabilmente non è finalizzata all'affidamento all'esterno del contratto ma soltanto a costruire la motivazione che giustifichi l'affidamento 'in house'. Sul punto, si chiede l'avviso degli Stakeholder in merito ad ulteriori possibili strumenti da utilizzare laddove le indagini di mercato dovessero rivelarsi insufficienti a stimare il costo del servizio e/o ad individuarne le caratteristiche essenziali. Circa la metà degli affidamenti di servizi pubblici locali avviene con modalità 'in house', pertanto si ritiene utile fornire indicazioni riferite a tale tipologia di affidamenti, all'esito di un confronto con le Autorità di settore. La Stazione appaltante dà atto, nella motivazione dell'affidamento, dei benefici per la collettività conseguibili mediante l'affidamento diretto alla Società 'in house', operando un raffronto comparativo rispetto agli obiettivi perseguibili mediante il ricorso al mercato. In particolare, sono valutati gli obiettivi di:

- a) universalità e socialità;
- b) efficienza;
- c) economicità e qualità del servizio;
- d) ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Gli obiettivi di universalità e socialità attengono agli affidamenti di servizi di interesse generale. Corollari di tali principi sono:

- l'eguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti ubicati in un determinato territorio, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione;
- l'imparzialità in termini di accessibilità fisica ed economica.
- la continuità nell'erogazione dei servizi pubblici.

L'efficacia del servizio svolto dalla società 'in house' è valutata con riferimento agli specifici obiettivi dell'intervento, esplicitati nella motivazione, unitamente alla previsione di azioni di controllo e monitoraggio volte ad accertare, in fase esecutiva, il raggiungimento delle finalità perseguite. I pregnanti poteri di intervento e di controllo riconosciuti all'Amministrazione controllante nei confronti della Società 'in house' consentono interventi volti ad adeguare, anche in itinere, le condizioni di esercizio alle specifiche esigenze dell'Amministrazione, al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi prefissati. L'efficienza della forma

di gestione prescelta è valutata sulla base del confronto tra le risorse disponibili e i risultati attesi. L'economicità della gestione è perseguita anche attraverso la previsione di forme di gestione del servizio che consentano il raggiungimento di economie di scala, anche mediante la previsione di una gestione unitaria su vasta area che consenta l'utilizzo condiviso di risorse, giungendo ad un ottimale impiego delle risorse pubbliche. La qualità del servizio è valutata con riferimento alla tipologia, alla modalità e ai tempi di svolgimento definiti nel contratto di servizio. La valutazione è effettuata, anche in itinere e a posteriori, mediante attività di monitoraggio e controllo quali, ad esempio, la previsione di questionari di gradimento destinati agli utenti finali. Inoltre, è favorita la partecipazione del cittadino attraverso l'accesso alle informazioni, la presentazione di reclami, la formulazione di osservazioni. È assicurata la massima trasparenza dell'intero processo di valutazione attraverso la pubblicazione di tutti gli atti relativi agli affidamenti 'in house' sul profilo di committente, così come previsto dall'art. 192, comma 3, del 'Codice dei Contratti pubblici'. Nel presente documento di consultazione si è ritenuto di dover riferire gli obiettivi di universalità e socialità ai soli affidamenti di servizi pubblici di interesse economico generale. Si ritiene, infatti, che gli obiettivi anzidetti siano difficilmente individuabili negli affidamenti di servizi strumentali che non sono rivolti direttamente alla collettività. Sul punto, si chiede il conforto degli Stakeholder. Si chiede, altresì, di segnalare ulteriori indicazioni utili ad individuare, in concreto, le valutazioni richieste alla stazione appaltante, anche attraverso l'indicazione di casi esemplificativi".

Per inciso, oltre a segnalare che l'estratto della Proposta di nuova Linea-guida Anac va considerato come mera proposizione dell'Autorità in quanto non accettata nei termini dal Consiglio di Stato, ci è d'obbligo ricordare che, il riferimento sopra effettuato alla (quasi) obbligatorietà dell'indagine di mercato in occasione dell'effettuazione della cosiddetta "valutazione di congruità" ex art. 192, comma 2, del Dlgs. n. 50/2016, non ha trovato conferma nella recente Sentenza n. 12/2022 del Tar Lombardia, secondo i cui Giudici "la motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato della valutazione dei benefici per la collettività può essere resa in forma unitaria, sintetica e osmotica di modo che non è richiesto, quale adempimento necessario, lo svolgimento di specifiche indagini di mercato o la comparazione tra la soluzione organizzativa gestionale praticabile attraverso il soggetto 'in house' e la capacità del mercato di offrirne una equivalente", atteso che l'onere motivazionale a supporto dell'affidamento diretto nella forma "in house providing" può limitarsi ad accertare l'impossibilità di conseguire il medesimo risultato con il ricorso al mercato, grazie alla puntuale indicazione di "plausibili e atipiche ragioni preferenziali, addotte a sostegno della globale convenienza dello strumento pubblico".

Caratteristiche del servizio

Tornando ora sulla casistica oggetto di studio, precisiamo che i servizi che gli Enti stanno valutando di esternalizzare alla Società a totale capitale pubblico dei Comuni, "Alta Valle Multiservizi S.p.A.", riguardano i Servizi relativi al supporto turistico sinergici con il Progetto "Bormio Marketing".

La Società "Alta Valle Multiservizi SpA" è una Società a capitale totalmente pubblico controllata dai 4 Comuni Soci con Statuto sociale conforme e idoneo per risultare affidataria diretta dei servizi sopra indicati e, deve preliminarmente essere iscritta nell'Elenco Anac delle Amministrazioni aggiudicatrici che appunto possono operare mediante affidamenti diretti "in house" da parte degli Enti controllanti.

Inoltre, i Servizi oggetto di valutazione per l'eventuale affidamento diretto senza gara rientrano con evidenza nei requisiti oggettivi, sia dell'art. 4 comma 1, del Tup ("vaglio finalistico o di scopo pubblico"), sia del successivo comma 2 ("vincolo di attività") - essendo prevalentemente servizi di natura strumentale e quindi ricomprendibili nella lett. d) - "servizi strumentali", e nella lett. a) servizi di interesse generale privi di rilevanza economica non rientrano tra quelli qualificati come "servizi a rilevanza economica" e di conseguenza esulano dalla necessaria elaborazione della Relazione ex art. 34, comma 20, del Dl. n. 179/2012 (salvo segnalare che il contenuto della valutazione comparativa di convenienza economico-finanziaria è stato riportato nel presente Documento, con l'obiettivo di rispettare comunque in pieno il disposto dell'art. 192, comma 2, del Dlgs. n. 50/2016).

Per quanto attiene alle motivazioni che consentono ad una Società "in house" quale la "Alta Valle Multiservizi S.p.A." di essere competitiva sul mercato, si evidenziano in prima istanza le seguenti:

- la continuità del servizio nel tempo;
- l'unicità dei controlli sui servizi forniti dalla Società l'unicità di referenza per tutte le ragioni di rapporto utenza/servizio;
- la gestione organica e sinergica della promozione del turismo per i Comuni del Comprensorio, garantendo l'efficace utilizzo dei fondi stanziati dal Fondo Comuni Confinanti;
- uniformità delle politiche adottate per l'uso ottimale dei fondi pubblici, con l'obiettivo di massimizzare il cosiddetto "valore pubblico";
- **il superamento delle gestioni locali, di natura privatistica tramite contributi, dei servizi relativi al turismo;**
- costante ed aggiornato controllo dei flussi turistici per tutto il comprensorio;
- la riduzione dei tempi di affidamento ed esecuzione;
- le economie di scala relative alla gestione dei servizi turistici, oggi affidate oggi a diversi operatori;
- **affidamento della gestione a operatore dotato di solidità finanziaria ed economica in grado di mantenere gli equilibri economico-finanziari per l'intera durata dell'affidamento, operatore "in-house" tra l'altro già esistente e quindi da non costituire ex novo, evitando così maggiori spese ed oneri connessi alla creazione della newco;**
- **la non applicazione dell'utile d'impresa agli appalti che vedono come committente l'Ente Locale socio;**
- **i risparmi fiscali connessi alla programmazione economica dei servizi svolti nel complesso dalla "Alta Valle Multiservizi S.p.A."**.

In particolare, i benefici attesi dalla scelta proposta di affidare la gestione dei servizi di che trattasi alla Società "in house providing" possono essere individuati nei seguenti:

- a) **economici:** attivazione di una gestione “economica ed imprenditoriale” più flessibile e autonoma rispetto al modello della gestione “in economia” – amministrativamente e contabilmente legata al bilancio comunale ed alla sua estrema complessità ed articolazione anche organizzativa - con una tassazione diretta sui risultati gestionali;
- b) **organizzativi:** eliminazione di alcuni adempimenti formali tipici della gestione “in economia”, ottimizzazione nell'utilizzo del personale necessario ai servizi, attivazione di una semplificazione delle procedure decisionali (sebbene sempre sotto l'esercizio del “controllo analogo” da parte dei rappresentanti e degli Uffici dei Comuni Soci);
- c) **strategici:** mantenimento da parte dell'Amministrazione comunale sui servizi e le attività esternalizzate di un “controllo analogo” a quello esercitato sugli altri servizi comunali, anche nel pieno interesse dei cittadini/utenti, con garanzia di maggiore flessibilità operativa;
- d) **di investimento:** possibilità di acquisire indirettamente una maggiore capacità di investimento attraverso la leva dell'indebitamento rispetto allo svolgimento di tutti i servizi oggetto di esternalizzazione all'interno della struttura organizzativa dell'Ente.

Il modello proposto di affidamento a soggetto già operativo è inoltre orientato alla semplificazione del funzionamento del sistema delle entrate e delle spese comunali ed al miglioramento complessivo dell'efficienza in termini di tempi e costi, nonché di completo rispetto del Principio di razionalizzazione sancito dal Legislatore (tra l'altro, vedasi artt. 20 e 24 del Tusp già prima citato).

La scelta in questione è strategica e funzionale per ottimizzare al massimo la già avvenuta introduzione, nel perimetro del “Gruppo Amministrazione pubblica” dei Comuni Soci (giusto affidamento del precedente servizio), della Società “in house providing” come veicolo utile a svolgere attività e servizi di natura pubblica a contenuto gestionale, controllato completamente ed in maniera assoluta dall'Ente Locale, garanzia di applicazione del cosiddetto “controllo analogo congiunto” richiesto per gli affidamenti diretti dei servizi ex art. 5, del “Codice dei Contratti pubblici”.

L'esternalizzazione dei Servizi di supporto turistico, attraverso l'affidamento diretto alla Società comunale, prevede un iter procedurale che può essere sintetizzato come di seguito:

- 1) approvazione dello Studio di fattibilità economico-patrimoniale e della sostenibilità finanziaria dell'operazione, completo del “Piano industriale”, che verifichi anche la conformità della tipologia dei Servizi da affidare rispetto al “vaglio finalistico” dell'art. 4, comma 1, del Tusp, e del “vincolo di attività” del comma 2 dell'art. 4 del Tusp, con la modifica dello statuto, approvazione avvenuta con deliberazione del Consiglio comunale n. ____ del ____ con contestuale scelta del modello organizzativo;

- 2) proposta di Deliberazione di Consiglio comunale avendo in oggetto l'approvazione della convenzione ex articolo 30, del regolamento di controllo analogo congiunto;
- 3) proposta di Deliberazione di Consiglio comunale avendo in oggetto l'approvazione dello schema di contratto di servizio per il relativo affidamento diretto in house previa verifica della sussistenza delle condizioni previste dall'art. 192 del D.Lgs. 50/2016;
- 4) sottoscrizione del Contratto di Servizio.

Motivazioni istituzionali per la modalità di affidamento prescelta

Il comma 1, dell'art. 7 - Competenze dei comuni, della legge regionale n. 27 del 01.10.2015 - Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo che così recita:

*I comuni, **anche in forma associata**, esercitano le funzioni relative alla:*

a) valorizzazione delle proprie attrattive turistiche e territoriali favorendo l'offerta integrata, l'espletamento dei servizi turistici di base e l'organizzazione di manifestazioni ed eventi, con facoltà di avvalersi delle associazioni, comprese le pro loco, dei consorzi e di altri organismi associativi presenti sul territorio;

b) realizzazione di specifici progetti in materia di valorizzazione dell'offerta turistica e integrata del territorio approvati dalla Giunta regionale;

c) attivazione delle procedure amministrative per l'avvio e le trasformazioni delle attività turistiche mediante l'applicazione delle disposizioni relative allo sportello unico di cui all'articolo 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria) convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e del relativo regolamento attuativo;

d) raccolta e comunicazione, anche tramite le associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'articolo 2, comma 2, della L.R. 6/2003, delle segnalazioni dei turisti relativamente alle attrezzature, ai prezzi delle strutture ricettive e alle tariffe dei servizi e delle professioni turistiche al fine di implementare il Sistema Informativo Regionale di cui al comma 3 dell'articolo 14;

e) vigilanza e controllo, compresa la lotta all'abusivismo, sulle strutture ricettive, comprese case e appartamenti per vacanze, e sull'attività di organizzazione e intermediazione di viaggi in forma professionale e non professionale.

l'economia dell'Alta Valtellina è incentrata sul turismo che risulta essere il settore trainante e determinante dello sviluppo socio economico dell'intero comprensorio che da tale settore trae la principale fonte della sua economia.

Il settore turistico in generale e quello montano in cui opera l'economia di questo comprensorio, vive oramai in contesto di mercato globalizzato in cui i competitori sono in grado di offrire maggiore attrattività. È, infatti, noto come l'offerta turistica si sia mutata nel tempo da offerta di "prodotto turistico" in offerta di "esperienze turistiche", tendenza che è stata riconosciuta anche nei documenti programmatici della Regione Lombardia, infatti, nel *DEFR 2015 approvato con D.g.r. 30 ottobre 2015 - n. X/4239*.

In tale situazione data, il territorio, conscio della necessità di unire i singoli "prodotti turistici" al fine di generare una allettante proposta di "esperienze turistiche" ha avviato negli ultimi anni un processo di confronto atto a definire una modalità di promozione turistica integrata del comprensorio. Questa attività, di importanza strategica per il comprensorio dell'Alta Valtellina, ha visto in passato il coinvolgimento di molteplici attori (dalle Proloco comunali, agli uffici della CMAV, dalle associazioni locali ai consorzi turistici privati): esito di tale molteplicità di attori una significativa frammentazione delle risorse, con risultati non sempre in linea rispetto alle aspettative. Al fine di modificare tale scenario, ha preso avvio un ampio processo di confronto, al termine del quale si è convenuto di ricondurre ad un unico soggetto di riferimento per il territorio le attività relative alla comunicazione e alla promozione turistica. In tale prospettiva all'interno della contrattazione amministrativa per l'assegnazione delle risorse del Fondo dei Comuni Confinanti annualità 2013-2018 è stata finanziata una scheda-progetto denominata *5.7 Bormio Marketing - Attività di marketing turistico integrato e comprensoriale* nella quale sono state definite le finalità ed i soggetti a cui il perseguimento di tali finalità sono state affidate.

Gli strumenti finora sperimentati per raggiungere gli obiettivi stabiliti non hanno raggiunto un livello di soddisfacimento sufficiente.

Si è così proceduto ad elaborare un altro percorso al cui termine sia individuato un nuovo soggetto a cui attribuire le essenziali funzioni sopra indicate per come declinate nella scheda-progetto.

È, inoltre, necessario che sia data una necessaria prospettiva di continuità all'azione anche successivamente al termine ultimo di finanziamento previsto in tale scheda.

La visione sottesa alla assunzione di tali atti deriva dalla consapevolezza che per poter competere in un contesto di mercato globalizzato sia necessario disporre di due livelli di azione uno superiore di promozione dell'offerta turistica da perseguire in modo efficace attraverso l'azione coordinata e sinergica di tutte le località del comprensorio ed uno inferiore più propriamente di informazione ed accoglienza turistica di quanti hanno scelto la destinazione dell'Alta Valtellina.

Alla individuata funzione di livello superiore si è inteso destinare l'azione della SMAV in forza della considerazione che il servizio di promozione territoriale è funzione propria degli enti pubblici possedendo, necessariamente i caratteri propri delle funzioni pubbliche. Infatti, è la richiamata legge regionale n. 27/2015 ad assegnare, anche in forma associata ai Comuni, le funzioni di *valorizzazione delle proprie attrattive turistiche e territoriali favorendo l'offerta integrata* e questo in virtù della necessità che tale tali funzioni siano svolte nei confronti della collettività nel rispetto dei principi di universalità, equità, parità di trattamento.

A tale fine i Comuni di Valdisotto, Valfurva, Bormio e Valdidentro hanno, nell'ordine, proceduto ad approvare, nei propri Consigli comunali, apposite deliberazioni per la modifica dello Statuto della loro società partecipata denominata Società Multiservizi Alta alle S.p.A. (d'ora innanzi anche semplicemente SMAV) assegnando alla stessa le funzioni di *“gestione di servizi turistici e di promozione turistica, in quanto servizi pubblici e di interesse economico generale, volti a favorire il turismo nei Comuni Soci e nel comprensorio dell'Alta Valtellina” (comma 1 dell'articolo 4 dello Statuto societario)*. In tale sede è stata adottata la scelta del modello gestionale a cui ora devono seguire i modelli organizzativi.

Motivazione analitica circa le ragioni, le finalità istituzionali, la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria

Il proposto affidamento “in house” ad “Alta Valle Multiservizi SpA” da parte dei Comuni Soci dei “Servizi relativi al turismo” trovano giustificazione anche nelle motivazioni relative alla convenienza economica e alla sostenibilità finanziaria della gestione complessiva svolta dalla Società controllata.

Valutazione costi-benefici di gestione di servizi tramite la Società di capitali

L'affidamento alla Società di capitali a totale partecipazione dei Comuni di Bormio, Valfurva, Valdisotto e Valdidentro, dello svolgimento dei “Servizi relativi al turismo” permetterebbe di conseguire, direttamente da parte della Società di capitali e indirettamente da parte del Comune, benefici in termini di maggiore efficienza complessiva rispetto alla gestione dei servizi effettuata direttamente da parte dell'Ente Locale, oltre che ad una ottimale ed efficiente gestione delle risorse (finanziarie e umane) impiegate.

Gli Enti Locali e la collettività amministrata, con l'affidamento da parte dei Comuni alla Società dei “Servizi relativi al turismo”, potrebbero beneficiare sostanzialmente dei contributi che derivano dal Fondo Comuni Confinanti annualità 2013-2018 dove è stata finanziata una scheda-progetto denominata *5.7 Bormio Marketing - Attività di marketing turistico integrato e comprensoriale* nella quale sono state definite le finalità ed i soggetti a cui il perseguimento di tali finalità sono state affidate.

Le altre modalità di gestione dei servizi turistici:

- gestione in economia da parte di ogni singolo comune;
- gestione per il tramite di altro soggetto economico scelto a mezzo gara da ogni singolo Comune;

non potrebbero beneficiare delle risorse della scheda, penalizzando di fatto gli Enti nella gestione di questi servizi.

In alternativa, gli stessi enti potrebbero costituire un nuovo soggetto giuridico, con l'aggravio di costi di costituzione, start up, ecc., ed il conseguente mancato rispetto del principio della razionalizzazione della spesa e dei divieti di duplicazione dei soggetti gestori di servizi/attività identiche sancito, tra gli altri, all'art. 20 del Tusp.

A titolo esemplificativo e di confronto si segnalano alcuni esempi di società pubbliche partecipate da Enti per la gestione di progetti simili:

- Comune di Cortina: nel 2021 la società Servizi Ampezzo Unipersonale srl, partecipata al 100% dal Comune di Cortina ha gestito nel 2021 un budget per manifestazioni ed infopoint di circa 393 mila euro oltre ad attività di promozione turistica (Cortina Marketing) per circa 635 mila euro.
- Consorzio Adamello ski: gestisce la promozione del comprensorio e la gestione delle biglietterie con un valore della produzione di circa 2,5 mln di euro, riceve contributi per circa 700 mila euro.
- Comune di Livigno: società APT Livigno 100% partecipata dal Comune di Livigno, dalla relazione sociale 2021 approvata risultano costi per la business unit marketing per circa 1,5 mln di euro.

In termini di ricerca sul mercato di elementi di comparazione, occorre evidenziare come non sia possibile identificare sul mercato un servizio complesso come quello della gestione dei servizi turistici a livello comprensoriale, attesa la sua unicità e specialità che lo rendono non standardizzabile per natura.

Il “costo dei servizi complessivo” è pari a quello attualmente erogato alla Bormio Marketing per il tramite delle proloco, che tuttavia ha riscontrato non pochi problemi gestionali.

Al di fuori della “valutazione di congruità”, segnaliamo che l'eventuale scelta di affidare direttamente i citati Servizi alla Società comunale comporterebbe un ulteriore effetto positivo, rappresentato dal concreto e aggiuntivo risparmio di spesa correlato all'affidamento dei servizi in parola per ottimizzazione della gestione fiscale della Società “in house” a seguito della riduzione dell'utile lordo di esercizio risultante dalla gestione della Società Multiservizi, tutto ciò senza pregiudicare gli equilibri economico-finanziari della Società stessa, e dalla possibilità di detrazione dell'Iva sugli acquisti di servizi da fornitori esterni relativi alla gestione dei servizi della Multiservizi.

Piano di destinazione

La società, attraverso il corrispettivo garantito dagli Enti Soci potrà garantire l'utilizzo ottimizzato dei fondi stanziati nella scheda progetto del Fondo Comuni Confinanti, e tale evenienza consentirà agli Enti soci di beneficiare, per i tre anni di contratto previsti, di una serie di servizi e attività di promozione con un costo base pari a solo il 20% della Imposta di soggiorno.

Come dimostrato nel Piano di destinazione allegato all'offerta economica della Società, si garantirà agli Enti una serie di servizi ed attività destinati alla promozione del comprensorio.

I costi sostenuti dalla Società per i beni e gli investimenti relativi alla promozione saranno spesi direttamente nella scheda progetto, mentre gli altri costi gestionali saranno coperti dai ricavi derivanti dal contratto con i Comuni, da altri ricavi e contributi.

Già nel piano industriale redatto dal dott. Francesco Grimaldi (gennaio 2021) quale allegato alla deliberazione del Consiglio comunale n. 7 del 08.04.2021, a cui si rimanda per le principali ipotesi di costo, era dimostrato l'equilibrio economico finanziario della gestione.

Conclusioni

I dati del Piano di destinazione riportati nell'Allegato e previsti/analizzati all'interno della presente Relazione permettono di determinare i risultati economici e finanziari dei Servizi potenzialmente affidati alla Società "Alta Valle Multiservizi SpA".

I Servizi affidati per il periodo di riferimento sarebbero gestiti in sostanziale pareggio.

Per quanto specificatamente la cosiddetta "verifica di congruità" delle condizioni economiche proposte dalla Società comunale ex art. 192, comma 2, del "Codice dei Contratti pubblici", come già segnalato non esiste una perfetta ed omogenea comparabilità tra i Servizi erogati nell'attuale modalità di gestione (mista, con parziale intervento delle Proloco e della Associazione Bormio Marketing e la nuova gestione per il tramite della Società in house), attesa la sua unicità e specialità che lo rende non standardizzabile per natura; tuttavia risulta dimostrata la convenienza economica alla scelta prospettata dell'affidamento secondo il modello "in-house providing" in quanto:

- il contributo/corrispettivo base erogato dai Comuni a favore della Società è pari a quello che attualmente viene erogato alla Associazione Bormio Marketing, che tuttavia ha riscontrato diversi problemi gestionali ed operativi, che l'affidamento alla Società in house andrà a risolvere (normativa chiara, rapporto diretto con gli enti soci, ecc);

- in termini assoluti, la proposta operativa della Società non è paragonabile alle realtà simili (citate in relazione) in quanto queste ultime prevedono budget di spesa maggiori e non hanno il beneficio che è garantito alla società in house ed ai soci dei contributi derivanti dal fondo comuni confinanti;

- l'utilizzo della Società già esistente evita l'aggravio di costi di costituzione, start up, ecc., di una eventuale newco ed il conseguente mancato rispetto del principio della razionalizzazione della spesa e dei divieti di duplicazione dei soggetti gestori di servizi/attività identiche sancito, tra gli altri, all'art. 20 del Tusp.

Il meccanismo previsto dal contratto di servizio, prevede che i Soci approvino annualmente un budget annuale, valutando l'efficacia, efficienze ed economicità della proposta e delle attività via via svolte dalla Società.

I servizi base potranno essere incrementati dai Soci garantendo alla Società una sempre maggiore solidità, ottimizzando i costi con le economie di scala.

Inoltre, dal punto di vista economico occorre evidenziare il vantaggio garantito dalla scheda progetto finanziata a valere sul Fondo dei Comuni confinanti.

In pratica, attraverso la convenzione ex art. 30 e la scelta effettuata dai soci, è come se la Società garantisse ai Soci una serie di servizi ad un corrispettivo ridotto rispetto ai valori di mercato, consentendo tra l'altro alla Società di attivare una crescita professionale degli operatori ed incrementare un know how fondamentale per lo sviluppo nella fase successiva.

Considerazioni finali

La disamina effettuata permette di affermare che i “Servizi relativi al turismo”, che potrebbero essere gestiti dalla Società “Alta Valle Multiservizi SpA” con affidamento diretto a cura dei Comuni Soci, è in linea con i Principi normativi previsti dall'art. 192 e dall'art. 5 del Dlgs. n. 50/2016, per quanto riguarda le attività da esercitare, il modello di “governance”, la concreta struttura dei servizi, le modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico organizzativi.

In altre parole, l'avvenuta dimostrazione – dopo la verifica della legittimità e della conformità della tipologia dei Servizi oggetto della Proposta di affidamento diretto senza gara alla disciplina dell'art. 4, comma 1 e 2, del Tusp - della convenienza economico-finanziaria della scelta gestionale “in house” rispetto all'attuale forma di gestione (affidamento a Bormio Marketing), insieme alle motivazioni rafforzate evidenziate nella Proposta presentata dalla Società candidata, ed a quelle specifiche e complessive indicate prima in questo Documento, portano a segnalare l'opportunità di valutare positivamente tale Proposta.

Dopodiché, il tema si sposta sui presìdi che le Amministrazioni degli Enti dovranno mantenere ed all'occorrenza rafforzare per garantire l'effettiva funzionalità del cosiddetto "controllo analogo" – in breve declinato anche nelle pagine precedenti - come uno dei requisiti necessari ma non sufficienti per la legittimità della scelta eventualmente operata.