

RELAZIONE PERIODICA AI SENSI DELL'ART. 30 D. LGS. N. 201/2022**Inquadramento normativo**

Il presente documento assolve l'obbligo di cui all'art. 30, comma 1 del D. Lgs. n. 201/2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) entrato in vigore il 31/12/2022. Detto provvedimento legislativo, che abroga gli artt. 112 e 113 del Tuel, delinea la disciplina per l'organizzazione e la gestione dei servizi di interesse economico generale a livello locale, al fine di consentire agli Enti, dopo un'attenta valutazione delle esigenze della collettività, di individuare il modello più idoneo alla gestione dei servizi.

L'art. 14, indice le seguenti modalità di gestione del servizio pubblico locale da parte degli enti locali:

- "a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal 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;*
- d) 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".*

Il Decreto si applica, ai sensi dell'art. 4, a “*tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale*”, con esclusione dei “*servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale*” (art. 35), nonché degli “*impianti di trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane*” (art. 36).

L'art. 30 del D.Lgs. 201/2022 (TUSPL) prevede che i “comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti [...], in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori”. Detta ricognizione “è contenuta in un'apposita relazione ed aggiornata ogni anno contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate” di cui all'art. 20 del D.Lgs. 175/2016 (TUSP), ed in particolare, per i “servizi affidati a società in house, la relazione [...] costituisce appendice della relazione di cui al predetto art. 20 [...].”.

Tale ricognizione deve attestare in modo analitico, per ogni servizio pubblico locale di rilevanza economica affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio, del rispetto degli obblighi indicati nel relativo contratto.

La ricognizione va effettuata tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli artt. 7, 8 e 9 del Decreto, ossia: per i servizi a rete, dei parametri predisposti dalle Autorità di Regolazione (che individuano i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di Piano Economico Finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità del servizio e, per i servizi non a rete, degli indicatori predisposti dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy).

Essa rileva, inoltre:

- a) la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'art. 17, co. 3 secondo periodo del medesimo Decreto, ossia agli affidamenti senza procedura ad evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, compresi quelli nei settori del trasporto pubblico locale e i servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale;
- b) la misura del ricorso all'affidamento a società in house;

c) gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti;

Con riferimento ai servizi affidati alle società *in house*, deve essere dato conto, altresì, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustifichino il mantenimento dell'affidamento, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione (art. 17, co. 5);

Ambito soggettivo

Lla norma, in particolare al primo comma, individua i soggetti che devono attuare la disposizione, stabilendo l'obbligo di effettuare, come già anticipato, una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali a rete e non, dirilevanza economica:

- a) Comuni, o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti;
- b) Città metropolitane;
- c) Province;
- d) altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio.

Il dato letterale della norma che fa riferimento ai “servizi affidati” va interpretato nel senso che la ricognizione riguardi solo i servizi affidati dai Comuni di cui alla succitata lettera a), con esclusione, quindi, dei servizi a rete, a rilevanza economica, affidati da altri enti competenti che, insistendo sul medesimo territorio, abbiano autonomamente affidato un servizio in forma aggregata che includa il Comune stesso (ad esempio, Autorità d'ambito o bacino per i servizi a rete a rilevanza economica inclusi nel TUSPL quali TPL, Servizio idrico integrato e igiene ambientale).

Ambito oggettivo

Ambito oggettivo: Il Decreto definisce quali SIEG di livello locale “*i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale*

La giurisprudenza ha elaborato, tra i criteri utili a qualificare un servizio come avente rilevanza economica, quello dell'esistenza, anche solo potenziale, di concorrenza di privati sul mercato di riferimento e di redditività del servizio, laddove la tariffa richiedibile all'utente è potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile di impresa.

“*La distinzione tra “servizio economico di interesse generale” e “servizio non economico di interesse generale” va effettuata applicando il criterio economico della remuneratività, intesa in termini di redditività anche solo potenziale, cioè come possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un “corrispettivo economico nel mercato”*” (Consiglio di Stato, sez. V, n. 1784/2022).

La categoria dei servizi pubblici a rilevanza economica va valutata «*di volta in volta con riferimento al singolo servizio da espletare a cura dell'ente stesso, avendo riguardo all'impatto che il servizio stesso può cagionare sul contesto dello specifico mercato concorrenziale di riferimento, nonché ai suoi caratteri di redditività ed autosufficienza economica (ossia di capacità di produrre profitti o per lo meno di coprire i costi con i ricavi)*

“*La distinzione, che ha matrici eurocomuni (cfr. art. 57 TFUE) è incentrata (cfr., da ultimo, art. 2, comma 1, lettere h) e i) d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175) sul criterio economico della remuneratività, intesa in termini di redditività anche solo potenziale, cioè di possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un “corrispettivo economico nel mercato”*” (Consiglio di Stato, sez. v, n. 858/2021).

Possono ritenersi esclusi i servizi di interesse generale privi di rilevanza economica, generalmente riconducibili ai servizi sanitari, sociali, socio assistenziali e culturali. Ma anche in questo caso è necessario dar conto della lettura che ritiene non corretto non ricorrere ad esclusioni a priori della rilevanza economica “per settori o categorie” dovendosene valutare caso per caso la sussistenza in termini di remuneratività (e quindi rilevanza per il mercato) indipendentemente che questa sia assicurata dall’utente o dall’autorità pubblica.

La cognizione ha ad oggetto “ogni servizio affidato”, riferendosi, evidentemente, a tutti i servizi “esternalizzati” dall’amministrazione nei termini succitati, escludendo invece i servizi in economia, ciò in quanto trattasi di servizi sottratti al mercato perché erogati direttamente dall’ente locale.

Deve inoltre trattarsi di servizi non meramente strumentali alle finalità dell’Ente: i servizi pubblici locali, come visto sopra, si concretizzano nella produzione di beni o servizi in funzione di un’utilità per la comunità locale; i servizi strumentali, invece, non realizzano in via immediata un bisogno sociale, ma si limitano a fornire all’Amministrazione un determinato servizio che, solo in via mediata, è funzionale alla realizzazione dell’utilità collettiva.

In generale, da giurisprudenza consolidata, per il Consiglio di Stato (cfr. CDS, Sezione V, 12/06/2009, n. 3766) sono strumentali tutti quei servizi erogati da società ed enti a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l’ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali e che, quindi, sono svolti in favore della pubblica amministrazione, al contrario dei servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente bisogni o esigenze della collettività.

A tal proposito, appare difficile classificare come servizi pubblici locali alcuni dei servizi elencati da ANAC, nel “Manuale utente - Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali”, quali ad esempio la riscossione dei tributi o i servizi amministrativi, che sono tipicamente servizi strumentali (come ormai acclarato dalla giurisprudenza: cfr. CDS, Sez. IV 5/03/2008 n. 2008 per lariscossione tributi).

Lo stesso dicasi per altri tipici servizi strumentali erogati in via generale a favore del territorio e della collettività da parte dell’amministrazione locale quali la manutenzione delle strade e del verde o la pubblica illuminazione.

La differenza tra “servizio pubblico locale” e “servizio strumentale” potrebbe essere ricondotta a quella tra “concessione di pubblico servizio” e “appalto pubblico di servizi”.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato fornisce alcuni elementi utili per operare detta distinzione, specificando che l’appalto si ha «*per prestazioni rese in favore dell’Amministrazione, mentre la concessione di servizi instaura un rapporto trilaterale, tra Amministrazione, concessionario ed utenti*» (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4890/2009).

Ed ancora, «*nella concessione di servizi il costo del servizio grava sugli utenti, mentre nell’appalto di servizi spetta all’amministrazione compensare l’attività svolta dal privato*» (Cons. Stato, Sez. VI, n. 3333/2006);

“*L’appalto di servizi concerne prestazioni rese in favore dell’amministrazione, mentre la concessione di servizi riguarda sempre un articolato rapporto trilaterale, che interessa l’amministrazione, il concessionario e gli utenti. Normalmente nella concessione di pubblici servizi il costo del servizio grava sugli utenti, mentre nell’appalto di servizi spetta all’amministrazione l’onere di compensare l’attività svolta dal privato*” (Cons. St., sez. V, n. 2294/2002).

Questo porterebbe ad escludere i servizi erogati tramite appaltatori dal perimetro della cognizione. Del resto oggetto della stessa sono perlopiù aspetti e indicatori tipici dei servizi

“esternalizzati” (contratto di servizio, PEF, livelli e obblighi di servizio).

Tuttavia osta a questa lettura il dato letterale dell' art. 15 del TUSPL, per il quale l'opzione della concessione è solo oggetto di una preferenza da parte del legislatore e non un obbligogenerale, residuando pertanto la possibilità dell'affidamento tramite appalto pubblico: “*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*”.

E perciò occorrerà verificare, anche a tal riguardo, caso per caso, quanto l'oggetto dell'appalto preveda prestazioni meramente strumentali per l'ente ovvero modalità più o meno strutturate di “affidamento” della gestione diretta del servizio e dell'utenza da parte dell'appaltatore.

A fronte di quanto sopra esposto è l'ente locale che deve verificare quali servizi erogati ai cittadini rientrino nel novero dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e quindi nel perimetro della cognizione, tenendo conto anche dell'onere dell'adempimento.

L'individuazione risulta immediata per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, corrispondenti alle c.d. utilities, ossia:

- servizio rifiuti
- servizio idrico
- distribuzione del gas
- trasporto pubblico locale

Più problematico è stabile un perimetro fisso per i servizi pubblici locali di rilevanza economica non a rete, laddove l'individuazione risente di fattori legati alle dimensioni del servizio, alle peculiarità del territorio e del mercato ed è perciò l'ente affidante, nella sua autonomia, a dover verificare se il servizio rientri o meno tra i servizi pubblici locali oggetto della cognizione in questione.

L'art. 8 TUSPL (“*Competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete*”) dispone che: “*1. Nei servizi pubblici locali non a rete per i quali non opera un'autorità di regolazione, gli atti e gli indicatori di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, sono predisposti dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, che vi provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. 2. Gli enti locali, sulla base degli atti e degli indicatori di cui al comma 1, al fine di provvedere alla regolazione dei servizi pubblici locali non a rete di loro titolarità, possono adottare un regolamento ovvero un atto generale in cui predefiniscono condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione nel rispetto di quanto disposto dal presente decreto, assicurando la trasparenza e la diffusione dei dati della gestione. I contratti di servizio e gli altri atti di regolazione del rapporto contrattuale assicurano il rispetto delle condizioni, dei principi, degli obiettivi e degli standard fissati dal predetto regolamento o atto generale*”.

Il primo comma del suddetto art. 8 è stato attuato con Decreto della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica del MIMIT, n. 639 del 31 agosto 2023, recante “*Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022*”.

Il suddetto decreto direttoriale approva per i servizi non a rete le linee guida necessarie alla redazione del piano economico finanziario (allegato n.1) e uno schema contenente l'individuazione degli indicatori di qualità (allegato n. 2) a cui gli enti locali potranno attenersi per la regolamentazione dei SPL non a rete.

L'Allegato 2 costituisce un utile riferimento ai fini dell'individuazione dei SPL di rilevanza economica non a rete che, in fase di prima applicazione, vengono elencati come segue:

- impianti sportivi (fatta eccezione per gli impianti a fune espressamente esclusi dall'art. 36 del D.lgs. n. 201/2022);
- parcheggi;

- servizi cimiteriali (citati anche i funebri se erogati come servizi pubblici locali);
- luci votive;
- trasporto e refezione scolastica.

Alla luce di quanto sopra si ritiene di poter definire, in prima applicazione, l'oggetto dell'analisi ai suddetti SPL, verificando per ciascuno, nel caso specifico del Comune di Ponsacco, la sussistenza dei presupposti per l'inclusione nel perimetro della ricognizione sulla base delle considerazioni generali sopra esposte.

- **servizi pubblici locali a rete** in relazione ai quali le Autorità di Regolazione, per gli ambiti di competenza, abbiano individuato gli indicatori per il monitoraggio del servizio: servizio idrico integrato, rifiuti, TPL su strada, distribuzione del gas;
- **servizi pubblici locali non a rete** per i quali il Ministero abbia elaborato gli indicatori di qualità: parcheggi, servizi cimiteriali, luci votive, impianti sportivi, trasporto scolastico e refezione.

SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA GESTITI IN RETE

Servizio idrico integrato

Il servizio è erogato in forma obbligatoriamente associata in ambito sovra comunale. L'affidamento del servizio alla società mista Acque spa è stato effettuato dall'Ente Autorità Idrica Toscana (precedentemente ATO n. 2 Basso Valdarno) ai sensi della LRT n. 81/1995 e LRT n. 69/2011. La ricognizione ex art. 30 TUSPL non è di competenza del Comune di Ponsacco.

Servizio raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti urbani

Il servizio è erogato in forma obbligatoriamente associata in ambito sovra comunale. L'affidamento del servizio alla società pubblica *in house* Reti Ambiente spa è stato effettuato dall'Ente Ambito Territoriale Ottimale Toscana Costa ai sensi della LRT n. 25/98 e LRT n. 69/2011. La ricognizione ex art. 30 TUSPL non è di competenza del Comune di Ponsacco.

Servizio di Trasporto Pubblico Locale su strada

L'affidamento del servizio al concessionario Autolinee Toscane spa è stato effettuato in ambito sovra comunale-regionale dalla Regione Toscana ai sensi della LRT 42/98 e LRT n. 65/2010. La ricognizione ex art. 30 TUSPL non è di competenza del Comune di Ponsacco.

Servizio distribuzione gas

Il servizio di vettoriamento del gas metano è soggetto a regolazione dell'Autorità ARERA. L'ambito ATEM (ambito territoriale minimo) coincide con il territorio della provincia di Pisa. Con il D.Lgs. n. 164/2000 (c.d. Decreto Letta) il legislatore italiano ha avviato un processo di adeguamento ai principi dell'ordinamento europeo del mercato interno del settore del gas, conformandosi, in particolare, ai canoni fondamentali in tema di libertà di impresa e di apertura alla concorrenza. L'art. 14 del D.Lgs. n. 164/2000 ha stabilito che l'attività di distribuzione del gas naturale, in quantoservizio pubblico, debba essere affidata esclusivamente mediante gara per una durata non superiore a 12 anni ed ha attribuito agli enti locali, titolari del servizio pubblico, gli importanti compiti di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo sulle attività di distribuzione. L'art. 46 bis del D.L. 1° ottobre 2007, n. 159, introdotto, in sede di conversione, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, ha stabilito la costituzione di ambiti territoriali minimi (ATEM) per l'effettuazione delle gare e delegato il Governo all'emianzione della relativa disciplina attuativa. L'art. 24, comma 4, del D. Lgs. n. 93/2011 ha disposto che le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas vengano effettuate esclusivamente sulla base degli ambiti come definiti dai provvedimenti governativi di attuazione del

richiamato art. 46 bis D.L. n. 159/07. I decreti ministeriali (Mi.S.E.) del 19 gennaio e del 18 ottobre 2011, attuativi dell'art. 46 bis D.L. n. 159/07, hanno definito e perimetrato 177 ambiti territoriali minimi, mentre il D.M. 12.11.2011 n. 226, poi modificato con DM 20.5.2015, n. 106, ha dettato la regolamentazione per le gare d'ambito. In virtù della normativa richiamata il Comune di Pisa, capoluogo di provincia, adempie alla funzione di capofila dell'ATEM ed in base al D.M. 12.11.2011 n. 226 ha il ruolo di stazione appaltante per la gestione della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale in forma associata. Il servizio di distribuzione del gas naturale è attualmente di fatto gestito, in regime di proroga, dalla Società Toscana Energia S.p.A. che proseguirà la gestione sino al subentro del Gestore entrante, a seguito del nuovo affidamento del servizio con gara di ambito. La ricognizione ex art. 30 TUSPL non è di competenza del Comune di Ponsacco.

SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA NON A RETE AFFIDATI ALL'ESTERNO

Servizio gestione parcheggi

Il Comune di Ponsacco non ha parcheggi regolamentati e gestiti con pagamento di tariffe.

Servizi cimiteriali e luci votive

I servizi cimiteriali e luci votive non sono oggetto di affidamento, ma sono erogati in economia da parte degli uffici comunali. Sono appaltate solo alcune funzioni strettamente strumentali rese in favore dell'Ente (attività manutentive e murarie presso i cimiteri e spedizione bollettini di pagamento per luci votive) che non concretizzano "affidamento" del servizio. Detti servizi non devono essere perciò ricompresi nel perimetro della ricognizione.

Servizio gestione impianti sportivi

I Decreto MIMS include in via generale gli impianti sportivi tra i SPL a rilevanza economica, ma ciò non esime il Comune dal valutare la specificità dei propri impianti e della propria realtà socio-territoriale al fine principalmente di verificarne la rilevanza economica in un contesto, anche solo potenziale, di mercato.

Rappresentano utile riferimento a tal riguardo le indicazioni date dal Consiglio di Stato, sez. v, con la già citata sentenza n. 858/2021, relativa alla qualificazione come SPL economico di un grosso impianto natatorio: "*Il servizio ha, per tal via, rilevanza economica quando il gestore ha la possibilità potenziale di coprire tutti i costi; al contrario, un servizio è privo di rilevanza economica quando è strutturalmente antieconomico, perché potenzialmente non remunerativo (perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire quella prestazione). Peraltro, la redditività di un servizio (e, in particolare, della gestione di un impianto sportivo) deve essere apprezzata caso per caso, con riferimento alla soluzione organizzativa prescelta dall'ente locale per soddisfare gli interessi della collettività, alle specifiche modalità della gestione, ai relativi costi ed oneri di manutenzione, alla struttura tariffaria (libera od imposta) per l'utenza, alla disciplina delle quote sociali, alla praticabilità di attività accessorie etc. Da tali premesse consegue (cfr. anche la delibera ANAC n. 1300 del 14 dicembre 2016) che, ad integrazione e superamento della disciplina, in parte non esaustiva, in parte inattuale, di cui all'art. 90, comma 25 d. lgs. n. 289/2002 cit.:*

a) *l'affidamento degli impianti di rilevanza economica avviene mediante concessione di servizi, ai sensi degli artt. 164 ss. d. lgs. n. 50/2016, in quanto ricorrano gli elementi indicati dal legislatore per la qualificazione della "concessione" (art. 3, co. 1 lett. vv) e ss.);*

b) *l'uso associativo di impianti privi di rilevanza economica (tipicamente impianti di ridotte dimensioni, per i quali non è ipotizzabile l'uso diffuso a tariffa) avviene mediante concessione strumentale del bene pubblico, pur sempre attraverso una procedura ad evidenza pubblica e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica (cfr. art. 164, comma 3, e art. 4 d. lgs. n. 50/2016).*

Anche la citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 1784/2022, analizzando il caso di un impianto sportivo affidato con gara a terzi, evidenzia la necessaria effettuazione, da parte dell'amministrazione affidante, di un'analisi articolata, che deve prendere in considerazione una molteplicità di parametri e, rapportata agli impianti sportivi, porre in rilievo gli elementi di effettiva valorizzazione della struttura. La focalizzazione deve avversi anzitutto sulle dimensioni e sulle caratteristiche di polifunzionalità dell'impianto, soprattutto se in grado di rendere sviluppabili, oltre alle attività sportive principali, anche attività complementari e commerciali.

L'Amministrazione comunale è proprietaria di alcuni impianti sportivi privi di rilevanza economica destinati a finalità sociali di diffusione della pratica sportiva di base per mezzo delle realtà associative non lucrative locali che operano nel territorio comunale.

Con legge n.6 del 3 gennaio 2005 (ora sostituita dalla legge regionale 27 febbraio 2015, n. 21) la Regione Toscana ha demandato agli enti pubblici territoriali l'adozione di specifiche disposizioni regolamentari circa le modalità di affidamento degli impianti sportivi, in via preferenziale, a società e associazioni sportive dilettantistiche o enti di promozione sportiva;

Con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 49 del 30/09/2011 è stato approvato il Regolamento per la gestione degli impianti sportivi comunali;

- a. Impianti sportivi di rilevanza comunale: quelli che giustificano, quantomeno potenzialmente, una redditività e quindi una competizione sul mercato; quanto precede ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico della gestione.
- b. Impianti sportivi scolastici: gli impianti destinati in via prioritaria all'attività curriculare ed extracurriculare delle scuole cittadine; la gestione di tali impianti può essere oggetto di concessione soltanto in orari e periodi extrascolastici
- c. Impianti sportivi minori: quelli posti prevalentemente a servizio della collettività per rispondere alle necessità di promozione sportiva, formazione fisica, attività sociali e ludico - ricreative e che per le loro caratteristiche o per i vincoli ai quali è sottoposta la relativa gestione, non danno luogo ad alcuna competizione e quindi appaiono irrilevanti ai fini della concorrenza.

I suddetti impianti, ad eccezione di quelli minori, sono destinati prioritariamente al soddisfacimento delle esigenze sportive di base, dilettantistiche, giovanili e amatoriali esistenti nel territorio. Sulla base della normativa regionale e del Regolamento ne è stata affidata la gestione ad associazioni sportive dilettantistiche perlopiù per lo svolgimento della propria attività sportiva, con possibilità di uso da parte di terzi dietro versamento di tariffa "sociale" (non remunerativa delle spese di gestione) stabilita dall'Amministrazione che contribuisce anche alle spese di conduzione escluso carico della manutenzione straordinaria.

I dati relativi alle convenzioni in essere evidenziano perlopiù la funzione sociale, associativa e non economica/di mercato che caratterizza gli impianti sportivi del territorio comunale, per i quali è configurabile la fattispecie di concessione di bene pubblico strumentale al soddisfacimento di bisogni sociali sportivi di base e ricreativi, prevalentemente dedicati al settore giovanile.

Trasporto e Refezione scolastica

Come sopra detto, l'elenco di cui all'Allegato 2 del DM n. 639/2023, include tra i servizi pubblici a rilevanza economica il trasporto scolastico, ma lo stesso tipo di valutazione si può fare per il servizio di refezione scolastica (peraltro incluso, a differenza del trasporto scolastico) nell'elenco dei servizi pubblici a domanda individuale di cui al DM del 31/12/1983.

Il Comune di Ponsacco gestisce entrambi i servizi in appalto.

A seguito di procedura negoziata è stato stipulato il contratto per l'appalto del servizio di trasporto scolastico rep. n.3/2021 con operatore Amitour.

A seguito di procedura aperta con Determinazione n. 44/2023 si è provveduto ad aggiudicare, il servizio di refezione scolastica per alcune scuole del Comune di Ponsacco - aa,ss. 2022/2023, 2023/2024 e 2024/2025, al RTI Sodexo SpA (mandatario) con sede legale in Cinisello Balsamo (MI),

20092 via Fratelli Gracchi n. 36 e Ponteverde coop. Soc. onlus per l'importo finale totale di € 823.528,36;

Trattasi di appalti di mere funzioni strumentali all'Ente che non concretizzano “affidamento del servizio pubblico” tale da determinarne l'inclusione nel perimetro della ricognizione di cui all'art. 30 D. 202/22.

Le imprese appaltatrici si limitano a fornire il trasporto studenti e la preparazione e somministrazione di pasti. Resta completamente nella competenza dell'Amministrazione, tramite i propri organi e uffici, la regolamentazione e organizzazione dei servizi, l'ammissione e gestione dell'utenza, la determinazione e riscossione delle tariffe.

Si riportano di seguito i tassi di copertura dei servizi riferiti all'esercizio 2023.

SERVIZIO	ENTRATE	SPESE	% COPERTURA
TRASPORTO SCOLASTICO	68.519,50	275.000,00	24,92%
REFEZIONE SCOLASTICA	417.367,19	734.552,23	56,82%

Servizio Nido d'infanzia

Il Comune di Ponsacco è proprietario dell'asilo nido “Albero Azzurro” affidato in concessione a Cooperativa Sociale Arnera rep.n.130 del 09/11/2007, fino alla data del 31/07/2024, per effetto della proroga tecnica nelle more di espletamento della gara.

Il Consiglio Comunale, con Delibera n.30/2022 ha approvato le linee di indirizzo per l'espletamento dell'affidamento sempre in concessione di seguito riassunte:

- a) Durata della concessione: da 10 a massimo 15 anni;
- b) Richiesta al futuro concessionario di riqualificare gli spazi esterni e procedere ad interventi di efficientamento energetico;
- c) La controprestazione a favore del concessionario consisterà nello sfruttamento economico del servizio e riconoscimento al Comune di un canone concessorio. Le rette d'iscrizione saranno pagate direttamente al concessionario. Il Comune interverrà a sostegno delle famiglie tramite l'erogazione di buoni servizio in base a predeterminate fasce ISEE;
- d) Competeranno al Comune esclusivamente:
 - il ricevimento delle domande di iscrizione al servizio e tutti gli adempimenti conseguenti previsti dal Regolamento Zonale vigente in materia (compilazioni graduatorie, invio delle comunicazioni alle famiglie, emissione dei buoni servizio alle famiglie ecct);
 - la fornitura dei pasti per i bambini di età 12/36 mesi, la conseguente emissione dei bollettini di pagamento alle famiglie e l'incasso delle relative tariffe;
 - la manutenzione straordinaria dell'immobile.
- e) l'aggiudicazione avverrà in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 95 del D. Lgs. 50/2016 e s.m.i.

Le caratteristiche della concessione in essere evidenziano perlopiù la funzione sociale e non economica/di mercato che caratterizza l'asilo nido comunale, per il quale è configurabile la fattispecie di concessione di bene pubblico strumentale al soddisfacimento di bisogni sociali di base alle famiglie.

SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA NON A RETE AFFIDATI A SOCIETA' IN HOUSE PROVIDING

Servizio di Edilizia Residenziale Pubblica

Il Comune di Ponsacco esercita la funzione obbligatoriamente in forma associata a mezzo ente gestore, costituito in ogni provincia, in applicazione della L.R.T. n. 77/1998.

La società APES, società consortile per azioni, è stata istituita per la provincia di Pisa, con capitale interamente pubblico, e attraverso il gestore APES i Comuni soci, secondo il modello del controllo analogo congiunto in house, esercitano la funzione dell'ERP. Il modello organizzativo è di ambito, denominato LODE Pisano, costituito attraverso una convenzione ex art. 30 TUEL, e la costituzione di uno specifico ufficio presso il Comune di Pisa. La società svolge funzioni strumentali agli enti nella realizzazione e gestione di patrimonio edilizia residenziale pubblica.

Servizio farmaceutico Farmavaldera Srl

Il Comune di Ponsacco partecipa, insieme ai Comuni di Capannoli, Santa Maria a Monte e Pomarance, la società Farmavaldera SRL, società farmaceutica a totale capitale pubblico che, per mezzo di essa, tramite il modello del controllo analogo congiunto in house providing, esercitano la funzione relativa al servizio farmaceutico.

La durata dell'affidamento è prevista al 01/12/2100.

Il "servizio farmaceutico", consiste, di fatto, nella vendita di farmaci e prodotti farmaceutici alla collettività indistinta (uti singoli).

Giurisprudenza relativa al servizio farmaceutico e TUsp

Numerosi sono stati, nel tempo, gli atti (sentenze e pareri) della giustizia amministrativa (T.A.R. e Consiglio di Stato) in materia di "servizio farmaceutico" ed anche di relative possibili modalità di gestione (ad esempio Consiglio di Stato, Sez. III, 04/09/2015 n.4120; Consiglio di Stato, Sez. III, 11/2/2019 n. 992; TAR Lazio, sez. I quater, 29/11/2019 n.13682). Tra i tanti atti in questione, pare sufficiente richiamarne uno, molto recente, che di fatto riepiloga in modo molto completo e chiaro gli orientamenti ormai consolidati assunti, in materia, dalla giurisprudenza amministrativa italiana, ovvero il parere del Consiglio di Stato, sez. I, 30 marzo 2022, n. 687 (richiesto dal Ministero della Salute in materia di gestione della farmacia comunale mediante società in house e normativa sostanziale e processuale applicabile), che, per quanto qui di interesse, testualmente recita:

<<...omissis ...

8.2. In materia di organizzazione dei servizi farmaceutici, la Corte costituzionale, con sentenza n. 255/2013, ha chiarito quali siano le competenze relative al servizio farmaceutico, precisando che "la legislazione statale distribuisce le competenze distinguendo tre tipi di attività.

In primo luogo, vi è la determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingimento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti).

In secondo luogo, vi sono la individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai Comuni (l'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475, recante "Norme concernenti il servizio farmaceutico", così come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera c), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività -, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che "il comune, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle

quali collocare le nuove farmacie ...").

In terzo luogo, vi è l'assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, acui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi; per queste attività, il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza ad adottare i bandi di concorso (art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362 - Norme di riordino del settore farmaceutico; art. 11, comma 3, del d.l. n. 1 del 2012)".

...omissis...

10.1. *Rileva la Sezione che l'assistenza farmaceutica, ai sensi dell'art. 28, comma 1, della legge n. 833 del 1978 (di istituzione del servizio sanitario nazionale), è erogata dalle aziende sanitarie locali attraverso le farmacie, di cui sono titolari enti pubblici (comuni e aziende ospedaliere) o soggetti privati.*

Sgombrando il campo da ipotesi alternative, per la Sezione il servizio farmaceutico va qualificato in termini di servizio pubblico di rilevanza economica. Infatti, come rilevato dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. III, 11 febbraio 2019, n. 992) l'esercizio di una farmacia costituisce pubblico servizio, così come riconosciuto dall'art. 33 del d.lgs. n. 80/1998 e, in particolare, va collocato tra i servizi di rilevanza economica (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 15 febbraio 2007, n. 637).

Per Corte Costituzionale 10 ottobre 2006, n. 87, "la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci è infatti preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista".

10.2. *Ulteriore questione attiene alle modalità gestionali delle farmacie comunali. Il d.l. 25 settembre 2009, n. 135, come convertito in l. n. 166/2009, ha escluso le farmacie comunali dall'ambito applicativo dell'art. 23-bis d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008 - esclusione confermata dall'art. 1, c. 3, lett. d), del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 e poi dall'art. 4, co. 34, del d.l. n. 138/2011 (successivamente inciso dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012) e s.m.i. - stabilendo che le modalità gestionali delle farmacie comunali siano quelle di cui all'art. 9 della legge n. 475/1968, così come modificato dall'art. 10 della l. n. 362/1991 recante "Norme concernenti il servizio farmaceutico".*

Le farmacie pubbliche, dunque, non risultano attratte nella sfera di applicazione delle norme concernenti i servizi pubblici locali.

Il citato articolo 9 L. 475/68 dispone che "la titolarità delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica può essere assunta per la metà dal comune. Le farmacie di cui sono titolari i comuni possono essere gestite, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, nelle seguenti forme:

- a) in economia;*
- b) a mezzo di azienda speciale;*
- c) a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari;*
- d) a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità. All'atto della costituzione della società cessa di diritto il rapporto di lavoro dipendente tra il comune e gli anzidetti farmacisti".*

10.3. *La giurisprudenza di questo Consiglio ha esaminato più volte la questione concernente l'ammissibilità di forme di gestione delle farmacie comunali non previste dall'articolo 9 della l. 475 del 1968, poiché, ad esempio, fra le forme di gestione individuate dalla predetta norma speciale non è stato previsto l'affidamento in concessione a terzi.*

Sul punto osserva la sentenza, sez. III, 13 novembre 2014, n. 5587, che lo stesso legislatore ha previsto forme di gestione del servizio farmaceutico comunale ulteriori rispetto a quelle indicate nell'art. 9 della legge 475 del 1968 che, dunque, non sono tassative.

Ed invero, “non si dubita … che la gestione di una farmacia comunale possa essere esercitata da un comune mediante società di capitali a partecipazione totalitaria pubblica (in house), benché tale modalità non sia stata prevista dal legislatore del 1968 (e del 1991), in coerenza con l’evolversi degli strumenti che l’ordinamento ha assegnato agli enti pubblici per svolgere le funzioni loro assegnate; e non si dubita che la gestione possa essere esercitata, come si è accennato, anche da società miste pubblico/private (...), con il superamento del limite dettato dall’art. 9 della l. n. 475 del 1968, secondo cui la gestione poteva essere affidata a società solo se costituite tra il comune e i farmacisti. (...) L’affidamento della gestione è peraltro consentito in house a patto che il Comune eserciti sulla società un “controllo analogo” a quello che eserciterebbe su proprie strutture organizzative, nel concetto di controllo analogo essendo peraltro ricompresa la destinazione prevalente dell’attività dell’ente in house in favore dell’amministrazione aggiudicatrice”.

È stato altresì chiarito con la stessa pronuncia che “si deve ritenere che un comune, nel caso in cui non intenda utilizzare per la gestione di una farmacia comunale i sistemi di gestione diretti disciplinati dall’art. 9 della legge n. 475 del 1968, possa utilizzare modalità diverse di gestione anche non dirette; purché l’esercizio della farmacia avvenga nel rispetto delle regole e dei vincoli imposti all’esercente a tutela dell’interesse pubblico. In tale contesto, pur non potendosi estendere alle farmacie comunali tutte le regole dettate per i servizi pubblici di rilevanza economica, non può oramai più ritenersi escluso l’affidamento in concessione a terzi della gestione delle farmacie comunali attraverso procedure di evidenza pubblica. Del resto l’affidamento in concessione a terzi attraverso gare ad evidenza pubblica costituisce modalità ordinaria per la scelta di un soggetto diverso dalla stessa amministrazione che intenda svolgere un servizio pubblico”.

Peralterò, si ritiene oggi unanimemente che l’assenza di una norma positiva che autorizzi la disassociazione tra titolarità e gestione non crei un ostacolo insormontabile all’adozione del modello concessionario. Con riguardo al profilo afferente alla tutela della salute, l’obiettivo del mantenimento in capo al Comune delle proprie prerogative di Ente che persegue fini pubblicistici può essere garantito – in caso di affidamento a terzi – dalle specifiche regole di garanzia e, più precisamente, dagli obblighi di servizio pubblico da imporre al concessionario, idonei a permettere un controllo costante sull’attività del gestore e di garantire standard adeguati di tutela dei cittadini. In questo senso, l’impostazione risulta perfettamente in linea con il principio comunitario di proporzionalità, per cui le restrizioni al regime di piena concorrenza sono effettivamente ammesse nei limiti in cui risultano strettamente necessarie con l’obiettivo da perseguiti (nella specie, la salvaguardia della salute pubblica e del benessere dei cittadini) (così T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 1 marzo 2016, n. 309).

11. Sulla base delle norme e della giurisprudenza richiamate, la Sezione osserva che la gestione di una farmacia comunale - da qualificarsi, si ripete, servizio pubblico di rilevanza economica - può essere esercitata dall’ente, oltre che con le forme dirette previste dal citato articolo 9 l. n. 475 del 1968, sempre in via diretta, anche mediante società di capitali a partecipazione totalitaria pubblica (in house), ovvero può essere affidata in concessione a soggetti estranei al comune previo espletamento di procedure di evidenza pubblica in modo da garantire la concorrenza>>.

Le disposizioni citate dalla giurisprudenza sopra richiamata trovano conferma anche nel d.lgs.23/12/2022 n. 201 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” (“TUSPL”), entrato in vigore il 31/12/2022 ove all’art. 34 (“Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie”): Comma 1: “Il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell’articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto”. Comma 2: “In caso di affidamento della gestione a società in house ovvero a capitale misto, di cui, rispettivamente, agli articoli 16 e 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016, trovano in ogni caso applicazione le previsioni di cui all’articolo 3, commi da 30 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.”

Valga ricordare che il Capo II è intitolato “Forme di gestione del servizio pubblico locale” ed il Titolo III è intitolato “Istituzione ed organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, ove

trovano la propria disciplina non solo le società in house e le società mistema anche l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica; per i servizi (pubblici) diversi da quelli a rete, il TUSpl ammette la gestione in economia ovvero la gestione mediante azienda speciale di cui all'art. 114 del Tuel.

Si deve concludere che, in materia di modelli di gestione delle farmacie di cui sono titolari gli enti locali, il TUSpl effettua un aggiornamento meramente formale alla disciplina di riferimento abbandonando il rimando all'abrogata legge 08/06/1990 n. 142 e sostituendola con le previsioni più aggiornate del TUSpl.

Non pare però ravvisarsi una modificazione di tipo sostanziale in quanto la locuzione “è da intendersi “conferma che i modelli di gestione sono quelli propri dei servizi pubblici locali ai quali aggiungere quelli ancora enunciati dall’art. 9 della legge 02/04/1968 n. 475 che solo in parte di sovrapppongono in quanto, come affermato dalla giurisprudenza citata, si espandono per ricoprire tutti i predetti modelli, vale dire quelli propri dei servizi pubblici e quelli espressamente previsti dal citato art. 9.

Farmavaldera Srl è una società di capitali partecipata al 100% da capitale pubblico in conformità a quanto prevede il Tuspp – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – d.lgs. n. 175/2016 - “**Tuspp**” segnatamente l’art. 16 (rubricato “Società in house”) che al comma 1 recita: “ *Le società inhouse 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 voto, ne' l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.*”

Le tre specifiche caratteristiche dell’in house providing

La società in house deve possedere i seguenti tre requisiti che devono sussistere eminentemente nello statuto (Cass sez. Unite l’ordinanza n. 7824 depositata il 14 aprile le Sezioni Unite della Corte di Cassazione ed anche in senso estensivo):

- partecipazione pubblica: di tale requisito si è già detto ai punti precedenti;
- controllo dei soci enti pubblici analogo a quello che svolgono sui propri servizi;
- attività prevalente svolta nei confronti del socio pubblica amministrazione committente in house. Relativamente al requisito del controllo analogo si può affermare che: “*la società in house, infatti, avrebbe della società solo la forma esteriore, costituendo, in realtà, un’articolazione in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promana e non un soggetto giuridico ad essa esterno e da essa autonomo (cfr. Cons. St., sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660; Corte Cost., 20 marzo 2013, n. 46; T.A.R. Roma, Lazio, sez. II, 17 giugno 2016, n. 7032). Una taleconfigurazione, si giustifica in base al fatto che solo quando la società affidataria è partecipata in modo determinante dall’ente pubblico, esercita in favore del medesimo la parte più importante della propria attività ed è soggetta al suo controllo in termini analoghi a quello in cui si esplica il controllo gerarchico dell’ente sui propri stessi uffici, non sussistono esigenze di concorrenza e, quindi, si può escludere il preventivo ricorso a procedure di evidenza pubblica (Corte Giust. CE, sez. V, 18 novembre 1999, sentenza cd. Teckal causa C- 107/98; Corte Giust. UE, sez. V, 8 maggio 2014, causa C-15/13)”.*
- Sul punto la più recente interpretazione della Cassazione Civile Sezioni Unite n. 20632 anno 2022 pubblicata 28/06/2022 ha affermato: “*12. Tirando le fila di quanto finora si è considerato, si deve dunque affermare che il controllo analogo non è un controllo assoluto come su un pubblico ufficio, e quindi non è un controllo gerarchico, essendo costituito dal controllo di un soggetto esterno e rimasto distinto, a ben guardare,*

da quello controllato. Ne consegue ontologicamente la limitazione dell'obiettivo del controllo alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, con il presidio a monte di un adeguato flusso di informazioni, in modo talequindi da incidere sulla complessiva governance dell'attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano.

Le finalità pubbliche sono in effetti la stella polare del controllo quale elemento dinamico che connette concretamente la società in house con il pubblico ente: e lo strumento per concretizzare lo spazio attuativo del controllo non può essere identificato esclusivamente nello statuto, potendo pervenire pure dall'esterno della società in house, ovvero dal quadro normativo che si riverbera anche nel potere direzionale a mezzo di controllo che è attribuito all'ente pubblico.

Lo scopo e le modalità, dunque, del fenomeno giuridico dell'attività "in house" (che, non si può non ammettere, sfiora di per sé una contraddizione in termini) si avvicono, come già sopra si segnalava, alla concretezza del caso: devono pertanto essere determinati caso per caso, anche ai fini della identificazione della giurisdizione e quindi della possibilità o meno della sussistenza di un danno erariale, sulla base dell'attribuzione appunto del controllo sulle decisioni fondamentali all'ente pubblico (o agli enti pubblici coinvolti), per finalità invero esterne/estranee alle esigenze stricto sensu societarie e che attribuiscono all'ente (o agli enti) un plus ontologico rispetto alla - per quanto indispensabile - qualità di socio (o di soci) della società in house.

La Società ha aggiornato il proprio Statuto (Art.22) ed ha approvato i patti parasociali per la disciplina del controllo analogo congiunto da parte dei soci.

In relazione al requisito dell'attività prevalente svolta nei confronti del socio pubblica amministrazione committente in house, si deve registrare che in primi orientamenti sull'interpretazione dell'art. 5 comma 7 del Codice dei contratti⁴ ammettevano una valutazione qualitativa e non solo quantitativa. Diversamente il Tuspp all'art. 16 si prevede:

comma 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”;*

Comma 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.”*

Nel caso della società in house per la gestione delle farmacie comunali il limite dell'attività prevalente non può essere misurato sul fatturato ma dovrà fare riferimento al nesso di causa effetto direttamente imputabili ai ricavi conseguiti rispetto ai compiti assegnati alla società calcolati limitatamente a quelle ricevuti dal comune di Pisa (che si connaturano nella gestione del servizio di farmacie comunali) e che sommano nell'intero fatturato dell'attività della società.

L'Art. 5 dello Statuto della Società impone che più dell'80% del fatturato sia svolto in favore dell'ente pubblico o degli enti pubblici soci e che la produzione ulteriore rispetto a detto limite sia consentita solo se assicura economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società partecipata.

Fermo restando il carattere prioritario della gestione del servizio farmaceutico comunale dei Comuni soci, la società potrà compiere tutte le attività dirette a realizzare intese con altri enti locali o con altre società di gestione di servizi pubblici per la gestione integrata del servizio farmaceutico, costituire o partecipare ad altre società, comunioni, consorzi ed altre forme associative che abbiano per oggetto attività strumentali o complementari o comunque collegate a quelle elencate nel presente articolo. La società potrà anche costituire raggruppamenti temporanei di impresa al fine di partecipare a gare, concorsi, appalti, licitazioni private effettuate da enti pubblici e privati per l'affidamento di servizi rientranti nell'ambito della propria attività. La costituzione di consorzi o società, ovvero l'acquisizione di partecipazioni in essi, deve essere approvata dall'assemblea dei soci.

Il Contratto di servizio tra il Comune di Ponsacco e Farmavaldera Srl

Il contratto di servizio, aggiornato ed approvato con delibera di Consiglio Comunale n.8/2021, in seguito all'ingresso del socio Comune di Pomarance, per l'esercizio del servizio pubblico della gestione della farmacia comunale prevede degli specifici obblighi di pubblico servizio e precisamente:

Art. 4 – Gestione della farmacia comunale. Obblighi della Società

La Società si obbliga a dotarsi di locali, attrezzature e personale idonei a garantire il regolare svolgimento dei servizi nell'ambito delle norme vigenti in materia.

Nell'espletamento del servizio la Società osserverà tutte le norme vigenti in materia. In caso di violazione di tali norme la Società sarà ritenuta unica responsabile ai fini dell'obbligo di pagamento delle sanzioni irrogate.

La Società, anche attraverso la condivisione con le categorie dei portatori di interesse (associazioni dei consumatori), garantirà il rispetto degli impegni dichiarati nella Carta della qualità dei Servizi che viene allegata al presente contratto per farne parte integrante ed essenziale.

La Società di impegna ad osservare le indicazioni speciali e generali dei Piani socio sanitari della regione Toscana.

La Società mantiene sollevata ed indenne l'Amministrazione comunale da ogni danno che possa derivare a terzi dall'esercizio del servizio farmaceutico.

Art.6- Servizi socio-assistenziali

I servizi di natura socio-assistenziale di cui all'art.2 lett. c) e d) che il Comune reputerà funzionali alle esigenze del proprio territorio potranno essere svolti dalla Società, compatibilmente con le proprie capacità organizzative e risorse economiche.

Con riguardo all'erogazione di tali servizi spetteranno al Comune le funzioni di indirizzo e controllo e in particolare:

- a) la programmazione, gli orientamenti generali dei servizi e loro aspetti;
- b) la verifica e il controllo sull'andamento generale dei servizi;
- c) la promozione dei rapporti di collaborazione con associazionismo, volontariato, privato sociale e le agenzie informali territoriali, secondo una logica complessiva di "rete";
- d) l'identificazione dei bisogni assistenziali e la definizione dei programmi assistenziali predisposti a favore dei cittadini;
- e) l'approvazione di eventuali regolamenti per l'accesso ai servizi;
- f) la fissazione di eventuali misure di compartecipazione ai costi dei servizi da parte dei relativi beneficiari.

Spetteranno alla Società:

- a) l'attuazione dei progetti assistenziali, mediante l'inserimento degli utenti nella rete dei servizi su segnalazione dei servizi sociali del Comune;
- b) la programmazione e gestione delle risorse economiche necessarie all'erogazione dei servizi;
- c) l'individuazione degli operatori cui affidare l'erogazione delle prestazioni che formano oggetto dei servizi, anche mediante il ricorso all'associazionismo ed al volontariato;
- d) il coordinamento, il monitoraggio e la vigilanza sui servizi erogati, anche attraverso sistemi di auditing dei relativi destinatari.

La puntuale e dettagliata regolamentazione dei singoli servizi avverrà con specifico protocollo di attuazione, da approvarsi annualmente.

Entro i limiti di cui all'art.16, commi 3 e 3-bis del D.Lgs. n.175/2016, la Società potrà fornire i servizi di carattere sociale ed assistenziale previsti dal presente contratto anche a favore di soggetti non inseriti nella specifica programmazione del Comune, stabilendo autonomamente il corrispettivo dovuto per le prestazioni da parte degli utenti.

Art. 7 – Rapporti economico-finanziari

L'affidamento del servizio farmaceutico non comporta il pagamento di alcun corrispettivo al Comune, che sarà destinatario degli utili di gestione secondo le norme statutarie.

Con riguardo ai servizi socio-assistenziali la Società dovrà prevedere il relativo budget di spesa, operando una distinzione per singole tipologie di servizio: ciò al fine di consentire all'Ente di verificare la congruità dei costi preventivati, nel rispetto dell'equilibrio economico complessivo. La comunicazione all'Ente del budget di cui sopra avverrà con la trasmissione della proposta di budget approvata dall'Organo Amministrativo entro il 30 novembre di ogni anno.

La Società determinerà in via autonoma le modalità di riscossione delle tariffe eventualmente fissate dal Comune per la fruizione dei servizi.

Nel caso in cui vengano istituiti contributi Regionali e/o Nazionali destinati al finanziamento dei servizi oggetto del presente contratto, il Comune – nell'ambito della programmazione di bilancio – provvederà a destinarli alla Società.

Art.8– Obblighi informativi e di rendicontazione verso il Comune

La società si obbliga a effettuare apposita rendicontazione di tutte le spese e degli introiti concernenti i servizi di cui al D.Lgs. n. 153/2009.

La Società provvederà ad inserire nel bilancio consuntivo il dettaglio dei costi sostenuti per le singole tipologie di servizi socio-assistenziali e dei ricavi derivanti da eventuali quote di compartecipazione a carico degli utenti. Il bilancio consuntivo sarà trasmesso al Consiglio Comunale dopo la sua approvazione da parte dell'Assemblea dei Soci, che ha luogo – di norma - entro il 30 aprile di ogni anno. L'amministrazione comunale può formulare eventuali osservazioni alla Società entro 60 giorni dal ricevimento.

I comuni possono richiedere informazioni di ogni genere in merito allo svolgimento dell'attività, che devono essere fornite dagli organi della Società;

Possono altresì richiedere l'audizione, ogni volta che lo ritengano opportuno, degli amministratori e dei dirigenti della Società, che sono tenuti a partecipare.

CONCRETO ANDAMENTO DAL PUNTO DI VISTA ECONOMICO (Dati al 31/12/2023)

Indicatori economici

I principali indici di redditività

- utile netto: Euro 503.110,00
- indice ROE lordo: 23,48%

- indice ROE netto: 15,80%

Indicatori patrimoniali

I principali indicatori patrimoniali sono i seguenti (valori in migliaia di euro):

- Margine di struttura primario 793
- Quoziente di struttura primario 1,33
- Margine di struttura secondario 1.716
- Quoziente di struttura secondario 1,72

EFFICIENZA DEL SERVIZIO

Il rapporto tra ricavi e costi caratteristici nel biennio 2022/2023 (ROS), registra una flessione rispetto all'esercizio precedente. Ciò è giustificato dal maggior volume d'affari sviluppato delle nuove attività intraprese dalla società, in particolare il commercio online che è caratterizzato da margini ridotti, che ha contribuito al calo del presente indicatore. Tuttavia l'indicatore permane positivo e consente un giudizio positivo del parametro.

QUALITÁ DEL SERVIZIO

L'Art. 5 del Contratto di Servizio recita:

Art.5 – Cooperazione, vigilanza e controllo comunale sull'erogazione del servizio farmaceutico

Il Comune si impegna ad agevolare il migliore espletamento del servizio farmaceutico da parte della Società, anche attraverso l'adozione tempestiva dei provvedimenti ed alla cura degli adempimenti ricompresi nell'ambito delle proprie competenze istituzionali. Consentirà inoltre il massimo e più agevole accesso a tutte le informazioni in suo possesso utili al perseguitamento degli scopi societari.

Il Comune, avvalendosi di personale competente, può effettuare, in qualunque momento, visite conoscitive nei locali delle farmacie di cui è titolare, avendo cura di non recare pregiudizio al regolare svolgimento dei servizi; gli incaricati del Comune dovranno essere in possesso della documentazione rilasciata dai competenti organi dell'amministrazione, che attestino i compiti loro affidati.

Il Comune può effettuare indagini demoscopiche per verificare il grado di soddisfazione dell'utenza del servizio.

I risultati delle indagini demoscopiche e le eventuali irregolarità riscontrate dagli incaricati del Comune nel corso delle visite sono segnalati al Consiglio di Amministrazione della Società.

Sono state svolte indagini di customer satisfaction, la più recente nel corrente anno 2023, indagini di soddisfazione degli utenti che dimostra ancora una volta un giudizio complessivamente positivo in materia di assortimento dei farmaci e dei servizi offerti, professionalità e competenza del personale impiegato.

Inoltre, sono state organizzate, di concerto con i Comuni Soci, iniziative di carattere socio sanitario, ampiamente partecipate dall'utenza, soprattutto nel campo della prevenzione medica.

ONERI ECONOMICI PREVISTI PER IL COMUNE

Non sono presenti oneri a carico del bilancio comunale nei confronti della società.

ATTO DI INDIRIZZO SUL CONTENIMENTO DEI COSTI

Con delibera di Giunta Comunale n.99/2020 è stato approvato l'atto di indirizzo in materia di spese di funzionamento, comprese quelle per il personale ai sensi dell'art. 19 D.Lgs. n. 175/2016 TULSP, per il triennio 2021/2023.

RILEVAZIONE AI SENSI DELL'ART.30 DEL D.LGS. 201/2022

Sulla base delle considerazioni e dei dati riferiti al servizio farmaceutico, e salvo successive revisioni ed eventuali evoluzioni normative, si ritiene che il servizio farmaceutico sia servizio pubblico di rilevanza economica, affidato in house providing, da sottoporre a ricognizione ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022.

In riferimento invece al resto della ricognizione generale effettuata, salvo successive revisioni ed eventuali evoluzioni normative, si ritiene non vi siano allo stato servizi pubblici di rilevanza economica affidati all'esterno da parte dell'Amministrazione Comunale da sottoporre a ricognizione ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022. Sono comunque riportati nei precedenti paragrafi gli esiti dell'analisi e i principali dati relativi ai servizi esaminati.

Ponsacco, 06/12/2024

Il Responsabile Settore 2
Dott.ssa Alessandra Biondi