



Comune di Gradara

Provincia di Pesaro e Urbino

ROCCA DEMANIALE DI GRADARA.

ATTIVITA' DI VALORIZZAZIONE, PROMOZIONE, ORGANIZZAZIONE DI EVENTI E MANIFESTAZIONI.

AFFIDAMENTO IN HOUSE DELLA GESTIONE ALLA SOCIETA' GRADARA INNOVA S.R.L.

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta, ai sensi del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34, comma 20, e del D.Lgs n. 50/2016, art. 192, comma 2.

La presente relazione è riferita alla individuazione, e ne indica le ragioni, della migliore forma gestionale della Rocca demaniale di Gradara, bene tutelato ai sensi del Decreto L. 1089/1939, di proprietà del Demanio, distinta al Catasto Fabbricati del Comune di Gradara al foglio 2, particelle 159,160, 249 e 712, nonché al Catasto Terreni al foglio 2, particelle 129 e 711;

Si premette che la Direzione Regionale dei Musei di Ancona - nella sua qualità di organismo decentrato del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo -, e il Comune di Gradara in data 31 luglio 2020 hanno stipulato un accordo per la valorizzazione della Rocca demaniale di Gradara, sulla base della seguente normativa:

- il Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004 ss.mm.ii., che fissa gli obiettivi della valorizzazione nel promuovere la conoscenza del patrimonio culturale ed assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, stabilendo che lo Stato, le Regioni e gli Enti pubblici territoriali perseguono il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici e stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di tale valorizzazione;
- l'art. 102, comma 5, del Codice, che consente al Ministero di trasferire alle Regioni e agli altri enti pubblici territoriali la disponibilità di istituti e luoghi della cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti, anche in ottemperanza al dettato costituzionale di cui all'art. 118, comma 1, Cost. (c.d. "sussidiarietà verticale");
- l'art. 42, comma 2, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 169 del 2 dicembre 2019, "Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance" che istituisce le Direzioni regionali Musei, le quali assicurano sul territorio l'espletamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna allo Stato e allo Stato comunque affidati in gestione; e in

Via Mancini, 23 - 61012 GRADARA (PU)
P.IVA 00347330417 - Tel. 0541 823921

e-mail: protocollo@comune.gradara.pu.it pec: comune.gradara@emarche.it



Comune di Gradara

Provincia di Pesaro e Urbino

particolare la lettera o ai sensi della quale le Direzioni regionali Musei “promuovono la definizione e la stipula, nel territorio di competenza, degli accordi di valorizzazione di cui all’articolo 112 del Codice, su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, al fine di individuare strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica”;

Con l’accordo citato, a fronte dell’affidamento disposto dalla Direzione dei Musei, l’Amministrazione Comunale si è impegnata a porre in essere tutta una serie di attività e iniziative idonee a sviluppare le potenzialità della Rocca demaniale, finalizzate all’incremento della fruibilità del bene culturale e al miglioramento della sua valorizzazione.

Fino ad oggi il Comune di Gradara ha gestito la Rocca demaniale in economia - con impiego diretto degli uffici comunali interni -, subentrando nei contratti in essere già stipulati dalla Direzione Regionale dei Musei in ordine alle varie attività strumentali alla gestione (pulizie, sicurezza, manutenzioni, vigilanza, connettività, utenze, ecc.) e procedendo ad acquisire la fornitura dei servizi di guardiania, affidati alla società partecipata Gradara Innova S.r.l.

La gestione in economia va ora superata, individuando la forma gestionale maggiormente idonea a conseguire i risultati attesi, perseguendo quegli obiettivi che la Direzione dei Musei e il Comune di Gradara si sono posti nel momento in cui hanno deciso di addivenire all’accordo di valorizzazione del 31 luglio 2020.

L’incremento della fruibilità della Rocca, nonché il miglioramento della sua valorizzazione, non può che passare da una forma gestionale moderna e dinamica, con una flessibilità operativa e adattamento al mercato di grado superiore, non solo rispetto agli organismi ministeriali, ma anche allo stesso ente Comune.

Comune che scontrerebbe, se impegnato solamente con gli uffici interni, quella serie di limiti e di vincoli che la legge, sotto vari profili, impone agli enti pubblici territoriali, cosicché l’organizzazione degli eventi e delle varie attività di sviluppo della fruibilità della Rocca ne sarebbe rallentata o pregiudicata, o almeno si rischierebbe di conseguire i risultati programmati in un tempo più lungo.

Su tali presupposti, si è ritenuto di individuare nell’in house providing la forma gestionale mediata che può conciliare le esigenze di dinamismo e flessibilità operativa da un lato, e il pieno controllo pubblico dall’altro.



Comune di Gradara

Provincia di Pesaro e Urbino

Il Comune di Gradara ha infatti costituito nell'anno 2001 la società Gradara Innova S.r.l., quale strumento operativo per lo sviluppo locale e la promozione turistica e culturale del territorio, partecipata al 100% dal Comune e con esclusione di capitali privati.

Sulla società il Comune di Gradara esercita, e ne ha disciplinato le modalità con lo specifico regolamento approvato con deliberazione C.C. n.33 del 06.08.2016, il controllo analogo, quale definito dal punto c) del comma 1 dell'art.2 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n.175, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Come è noto, questo tipo di controllo si declina nell'influenza determinante dell'ente pubblico sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata, così che possa dirsi, appunto, che l'ente esercita sulla società un controllo analogo a quello che svolge sui propri servizi, esplicando poteri di condizionamento sull'operato del management in grado di conformare l'azione di quest'ultimo agli interessi pubblici di cui l'ente pubblico è portatore;

In ordine alla ricorrenza dei presupposti per l'affidamento in house della gestione della Rocca demaniale, si rileva inoltre:

- che la più recente giurisprudenza ha affermato la natura ordinaria e non eccezionale dell'affidamento in house (C.d.S., Sez. V, 18/07/2017, n.3554);
- che il Comune di Gradara è iscritto nell'elenco tenuto dall'ANAC dei soggetti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house".
- che la società Gradara Innova S.r.l.:
 - * è organizzata e opera in conformità al modello in house providing di cui all'ordinamento comunitario ed italiano, con particolare riferimento alla connotazione resa dall'art.16 del decreto legislativo 19 agosto 2016 n.175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica);
 - * ha per oggetto sociale lo sviluppo locale e la promozione turistica e culturale del territorio del Comune di Gradara, la gestione dei servizi di supporto e accessori all'attività turistica, ricreativa, culturale e sociale;
 - * è partecipata al 100% dal Comune di Gradara;
 - * svolge la propria attività prevalentemente nei confronti del Comune di Gradara, e quindi nei confronti della collettività rappresentata e nel relativo territorio di riferimento;

In ordine a tale modello gestionale, si rileva peraltro:

- che la progressiva implementazione di servizi aggiuntivi e migliorativi (incremento degli orari di apertura della Rocca, organizzazione di eventi e manifestazioni, ecc.) costituisce senz'altro uno sviluppo e una valorizzazione ulteriore del bene;
- che l'attuale modello di gestione in economia della Rocca mal si concilia, in una visione prospettica, con l'evoluzione imprenditoriale del settore dei servizi culturali e turistici;



Comune di Gradara

Provincia di Pesaro e Urbino

l'Amministrazione Comunale non gode infatti di quei margini di flessibilità gestionale che vengono richiesti dal mercato, considerati i vigenti limiti all'assunzione di personale e in generale i vincoli di finanza pubblica; il valore della gestione in economia va confrontato con la difficoltà nella gestione del servizio secondo le modalità imprenditoriali e commerciali oggi richieste dal mercato e dagli utenti;

- che l'affidamento in house a società partecipata, attraverso il quale la pubblica amministrazione gestisce un servizio o un bene pubblico avvalendosi di una società, con modalità tali da ricondurre tale gestione allo stesso ente affidante secondo il sistema della "delegazione interoroganica", consente, pur mantenendo la connotazione pubblica del servizio, di attuare modalità gestionali flessibili, in linea con le cennate esigenze imprenditoriali e commerciali del settore.

Si consideri comunque che per le attività collegate alla gestione della Rocca si tratta, ovviamente, come avviene in tutte le gestioni in house, di regolamentare i rapporti fra ente e società con contratto di servizio o disciplinare, specifico in relazione alla particolare attività che viene richiesta alla società, in modo da dettagliare e rendere concreto quel controllo analogo previsto in generale su tutte le principali azioni della società.

Da questo punto di vista, il Comune di Gradara rimarrà responsabile nei confronti della Direzione regionale circa il puntuale rispetto degli obblighi derivanti dall'accordo di valorizzazione del 31 luglio 2020, mentre la società si occuperà di porre in essere tutte le attività legate alla fruizione e valorizzazione della Rocca.

In particolare la società Gradara Innova S.r.l. provvederà alla ordinaria gestione dei servizi di apertura al pubblico, accoglienza e assistenza alla visita della Rocca demaniale, oltre ad aperture straordinarie anche serali della Rocca medesima.

La società provvederà inoltre allo svolgimento delle attività di valorizzazione, promozione, organizzazione di eventi e manifestazioni, eventi espositivi e di spettacolo, concerti, conferenze, convegni, cerimonie, presentazioni, attività didattiche e laboratoriali per adulti e scuole, e ogni altra attività tendente a valorizzare la Rocca di Gradara e il borgo fortificato.

Beninteso, sulla base di un programma sottoposto all'esame e alla valutazione del Comune di Gradara, oltre che della Direzione Regionale sulla base dell'accordo di valorizzazione.

Il Programma si articolerà in tre sezioni, per ognuna delle quali dovranno indicarsi i relativi piani economico-finanziari:

- 1) Gestione ordinaria dell'apertura della Rocca demaniale;

Via Mancini, 23 - 61012 GRADARA (PU)
P.IVA 00347330417 - Tel. 0541 823921

e-mail: protocollo@comune.gradara.pu.it pec: comune.gradara@emarche.it



Comune di Gradara

Provincia di Pesaro e Urbino

- 2) Elenco e calendario delle attività di valorizzazione della Rocca (eventi e manifestazioni, mostre, esposizioni e spettacoli, concerti, conferenze, convegni, cerimonie, presentazioni, attività didattiche e laboratoriali per adulti e scuole, aperture straordinarie serali della Rocca, ecc.), a diretta organizzazione, gestione e rischio imprenditoriale da parte della società partecipata.
- 3) Elenco delle attività di promozione e comunicazione.

Relativamente alle risorse finanziarie necessarie per la gestione della Rocca e attività collegate, quali indicate dal programma, il Comune di Gradara provvederà ad erogare alla società, le risorse finanziarie necessarie per la gestione ordinaria della Rocca demaniale (sezione 1 del programma), oltre a sostenere finanziariamente le iniziative, al netto delle entrate da biglietti d'ingresso, sponsorizzazioni, contributi e varie (sezione 2 del programma). Le spese per attività di promozione e comunicazione saranno interamente sostenute dall'ente.

Annualmente la società presenterà al Comune, per le valutazioni di competenza e l'inoltro alla Direzione Regionale dei Musei una relazione sulla gestione della Rocca nell'anno precedente. La relazione dovrà comprendere il rendiconto economico della gestione (costi e ricavi), e dar conto del numero dei visitatori e di ogni altro elemento gestionale utile.

Sullo specifico tema dell'economicità dell'affidamento, va rilevato che la normativa vigente (art.192 D. Lgs. n.50/2016) richiede alle pubbliche amministrazioni che intendano affidare servizi in house attività o disponibili sul mercato in regime di concorrenza, di effettuare preventivamente una valutazione in ordine alla relativa congruità economica.

Tale congruità, e la convenienza dell'affidamento in house rispetto al ricorso al mercato, risiede nei seguenti elementi:

- le attività gestionali prestate da Gradara Innova S.r.l. non hanno, neppure indirettamente, la finalità di produrre utili. La stessa struttura del contratto di servizio predisposto evidenzia questo assunto, non prevedendosi il riversamento degli introiti degli ingressi alla Rocca in favore di Gradara Innova S.r.l.

Ciò comporta che l'affidamento di attività gestionali alla società partecipata, non configura una sub concessione.

Il Comune interverrà per assicurare l'equilibrio finanziario, rispetto ad una gestione che tende al pareggio.

Qualunque forma di ricorso al mercato comporterebbe comunque una remunerazione delle attività, per il giusto margine di profitto dell'impresa.

- il controllo sulla società da parte del Comune, pieno ed assoluto, garantisce che le attività svolte all'interno della Rocca siano in toto riconducibili all'ente, evitando possibili condotte



Comune di Gradara

Provincia di Pesaro e Urbino

economicamente “rischiose” da parte di un gestore terzo. Un disciplinare di servizio, pur dettagliato, non può sollevare l’ente dal rischio predetto;

inoltre, la presentazione preventiva dei piani finanziari con il programma predetto, garantisce l’ente di un controllo preventivo della complessiva gestione e relativa economicità.

- il medesimo controllo dell’ente assicura la gestione flessibile delle attività, con riflessi diretti sulla economicità, in relazione ai mutamenti delle condizioni esterne che di volta in volta si presentano;
- il mantenimento del margine operativo per l’organizzazione diretta di iniziative economicamente vantaggiose, con conseguente patrimonializzazione della stessa;
- l’elevato e consolidato know-how maturato all’interno della compagine sociale rispetto alle attività affidate, il quale anch’esso ha riflessi sulla economicità della gestione.

L’affidamento viene disposto fino al 31.07.2023, data di scadenza dell’accordo di valorizzazione della Rocca demaniale, stipulato fra il Comune di Gradara e la Direzione Regionale dei Musei in data 31.07.2020, e prorogabile nella misura in cui, e per la stessa durata, venga rinnovato il rapporto fra il Comune di Gradara e Direzione Regionale dei Musei, successivamente alla scadenza indicata.

In definitiva il sistema così delineato consente, secondo le valutazioni effettuate da questa Amministrazione, di attuare con la massima funzionalità ed economicità la strategia di sviluppo della Rocca e del territorio, che ha ispirato il progetto di valorizzazione della Rocca demaniale di Gradara.

Gradara, li 09/05/2022

Il Responsabile del Settore Affari Generali
Rag. Maria Assunta Gerboni
(documento firmato digitalmente)