



STUDIO INTERDONATO & ASSOCIATI

Spett.le
Città metropolitana di Venezia
Via Forte Marghera 191
30173 Venezia-Mestre

Oggetto: Valutazione della congruità dell'offerta della società San Servolo S.r.l.

1. PREMESSA

Mi è stato conferito l'incarico di valutare la congruità dell'offerta della società San Servolo S.r.l. finalizzato ad un nuovo eventuale affidamento *in house*, per anni 5, della concessione di beni e servizi per la valorizzazione e la fruibilità dell'isola di San Servolo in Venezia e del compendio immobiliare ivi esistente, del museo della Follia, di villa Widmann Foscari in Mira (Ve) e del compendio immobiliare ivi esistente, quali bene paesaggistico e beni culturali di interesse storico e artistico (ex artt. 136 e 10 del D.Lgs. n. 42/2004), dell'Auditorium del Centro servizi in Mestre (Ve) e di altri immobili di proprietà della Città metropolitana.

Mi viene chiesto, quindi, di esaminare l'offerta presentata in data 28 gennaio 2025 prot. n. 68/25 dalla Società San Servolo S.r.l. *"in relazione ai principi, ai parametri e agli obiettivi sanciti dalla vigente normativa"*.

Ai fini della stesura della presente relazione, mi sono stati forniti:

- Offerta della Società San Servolo S.r.l. del 28 gennaio 2025, prot. n. 68/25;
- Statuto della Società;

- Report rinnovo affidamento *in house* gennaio 2025;
- Piano economico finanziario riferito al periodo 1° maggio 2025-30 aprile 2030;
- Bilanci depositati esercizi 2021, 2022, 2023;
- Bilanci analitici esercizi 2022 e 2023;
- Relazione sul governo societario esercizio 2023 contenente il programma di valutazione dei rischi aziendale 2024 ai sensi dell'art. 6, co. 2, D.Lgs. n. 175/2016 e in rispetto di quanto previsto dal D.Lgs. n. 14/2019;
- Relazione unitaria del Sindaco Unico ai soci del 15.04.2024;
- Bilancio 2023 Direttiva Ministero Finanze 9/9/2019, art. 8, comma 1, Lett. A), B), D);
- Situazione economico-patrimoniale al 31.12.2024;
- Budget riclassificato degli esercizi degli anni 2023, 2024 (stimato) e 2025 (previsto);
- Contratto di servizio in essere tra la Città metropolitana di Venezia e la società San Servolo S.r.l. prot. n. 80085 del 31.10.2018;
- Estratto del Dup 2025-2027 adottato dalla Città metropolitana di Venezia;
- Determinazione n. 1792/2024 avente ad oggetto la proroga delle concessioni di beni e servizi a San Servolo S.r.l.;
- Relazione ex art. 30 D.Lgs. n. 201/2022;
- Delibera Anac n. 691/2020;
- Determinazione n. 3348/2018 avente ad oggetto *“Determinazione a contrarre per l'affidamento diretto in house a San Servolo S.r.l. di una nuova concessione di beni e servizi del valore presunto di euro 19.388.000,00 della durata di anni 6 (sei)”*;
- Verbale di deliberazione per estratto dal resoconto dell'adunanza del 28.9.2018 del Consiglio Metropolitano (n. 22/2018) avente ad oggetto *“Approvazione delle linee guida per la redazione del contratto di servizio con San Servolo S.r.l. ai fini di un nuovo affidamento in house della durata di anni 6 e modifiche allo statuto della Società”*;
- Precedente Offerta della San Servolo S.r.l. del 9 luglio 2018, prot. n. 347/2018;
- Valutazione della congruità della precedente offerta (settembre 2018);
- Linee guida per la redazione del contratto di concessione regolante i rapporti tra Città metropolitana di Venezia e San Servolo S.r.l.;
- Convenzione con VIU Venice International University (sottoscritta in data 23.09.2024);

- Convenzione con Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia (sottoscritta in data 14.12.2022);
- Convenzione con Fondazione La Biennale di Venezia (sottoscritta in data 14.06.2023);
- Convenzione con Neuroscience School of Advanced Studies (sottoscritta in data 10.04.2024).

2. QUADRO NORMATIVO

I tratti essenziali e il regime applicabile alla società *in house* prima dell'avvento di una normativa specifica sono stati individuati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale.

A partire dalla sentenza Teckal pronunciata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) nel 1999, la giurisprudenza ha elaborato le caratteristiche della società *in house*, che sono state successivamente codificate all'interno del D.Lgs n. 175/2016, Testo Unico delle Società Partecipate.

L'art. 16 del citato D.Lgs. n. 175/2016 stabilisce la possibilità per le società *in house* di ricevere affidamenti diretti di contratti pubblici a condizione che:

- le Amministrazioni affidanti esercitino su di esse il controllo analogo (anche congiunto);
- non vi sia partecipazione di capitali privati¹;
- oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia realizzato nello svolgimento dei compiti ad esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato, 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.

Sotto il profilo dell'assetto organizzativo è previsto che:

- gli statuti delle società per azioni possano contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'art. 2380-*bis* (Amministrazione della società) e dell'art. 2409-*novies* (Consiglio di gestione) c.c.;

¹ Il legislatore ha eccezionalmente previsto la possibilità di partecipazione di capitali privati solo se prescritta da norme di legge e a condizione che non configuri controllo o potere di veto, né esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

- 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, co. 3, c.c.;
- i requisiti del controllo analogo possano essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'art. 2341- *bis*, co. 1, c.c..

L'art. 4 del D.Lgs. n. 175/2016 stabilisce che le società *in house* hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2, ossia: a) la produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, (...) ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato (...); d) l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) servizi di committenza (...).

Il D.Lgs. n. 36 del 31 marzo 2023, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici, rinnova la normativa nazionale di recepimento delle direttive europee del 2014 (con le quali si definiscono per la prima volta in un testo normativo i requisiti e le condizioni che rendono possibile l'*in house providing* quale modalità alternativa al ricorso al mercato), stabilendo all'art. 7 co. 2 – *“Principio di auto-organizzazione amministrativa”* – che: *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei **principi** di cui agli articoli 1, 2 e 3 [risultato, fiducia e accesso al mercato, nde]. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei **vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche***

mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.A. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato.

L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201".

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, quindi, effettua il rimando delle modalità di affidamento *in house providing* alle disposizioni contenute nel decreto di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (D. Lgs. 201/2022).

Le disposizioni di interesse presenti in tale ultimo decreto sono contenute agli articoli 14 e 17, di seguito riportati.

Art. 14 "Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale"

"1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione: (...) c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17; (...)

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

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni".

Art. 17 "Affidamento a società in house"

"1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.

2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, (...).

5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione”.

2.1 L'onere motivazionale

Il nuovo Codice degli Appalti, come visto sopra, prevede tre oneri motivazionali, distinguendo tra:

- i. servizi di interesse economico generale, che non costituiscono oggetto di affidamento da parte degli enti locali;
- ii. servizi strumentali;
- iii. valore economico del contratto riguardante i servizi di interesse economico generale affidati dagli enti locali.

Come stabilito dalla normativa sopra riportata, e come si vedrà meglio *infra*, l'istruttoria richiesta dal legislatore per l'affidamento *in house* di un servizio strumentale è “semplificata” rispetto a quella riguardante un servizio pubblico locale (a maggior ragione se oltre la soglia comunitaria).

Si rende necessario, quindi, preventivamente definire cosa si intende per servizi pubblici locali e servizi strumentali.

I servizi pubblici locali

Il D.Lgs. n. 201/2022, all'articolo 2, comma 1, lettera c), definisce *“servizi di interesse economico generale di livello locale”* o *“servizi pubblici locali di rilevanza economica”* 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”*.

Il conseguimento di un *“corrispettivo”* implica che il servizio abbia, dunque, carattere economico, ossia che l'attività sia retribuita al prestatore.

L'art. 10 del D.Lgs. n. 201/2022 prevede che *“gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possano istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti e ad essi attribuiti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali”*.

Per quanto attiene alla distinzione tra attività economiche e non economiche si dovrà prendere in considerazione i servizi già previsti dalla legge ed eventualmente la soluzione organizzativa che l'ente locale ha adottato – nel caso concreto – per rispondere alle esigenze dei cittadini del proprio territorio.

Rispetto alle discipline di settore, l'art. 4 del D.Lgs. n. 201/2022 chiarisce che le disposizioni del decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale e integrano le normative di settore (per quanto non previsto da queste ultime) e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, fatte salve eventuali norme di salvaguardia e di prevalenza della disciplina di settore (ferma in ogni caso la *ratio* pro-concorrenziale del D.Lgs. n. 201/2022).

I servizi strumentali

I giudici amministrativi hanno definito strumentali quei servizi erogati *“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 suoi fini istituzionali”*². Si tratta di servizi che sono rivolti alla pubblica amministrazione e non al pubblico, al contrario dei

² Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766.

servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali della collettività.

L'AGCM ha chiarito che "si è in presenza di un servizio pubblico locale quando sul territorio l'utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito; si ricade, invece, nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette esclusivamente nei confronti dell'ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati. Detto in altri termini, ricorre l'ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, viceversa, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante"³.

E', pertanto, compito dell'ente affidante verificare, caso per caso, se i servizi affidati nel territorio di competenza rientrano o meno nel perimetro applicativo del decreto.

Vista la distinzione tra le due diverse tipologie di servizio, come anticipato sopra, veniamo al diverso onere istruttorio richiesto dalla normativa.

Per quanto attiene ai servizi pubblici locali a rilevanza economica, l'art. 14, comma 2, del D.Lgs. 201/2022 prevede alcuni requisiti che devono essere rispettati al fine di motivare la scelta sottesa alla modalità di gestione prescelta. In particolare:

- l'analisi delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare;
- la situazione delle finanze pubbliche, nonché dei costi per l'ente locale e per gli utenti;
- l'analisi dei risultati che si avrebbero nel caso in cui si ricorresse a forme alternative di gestione;
- l'esame della precedente gestione del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati.

Alle motivazioni e analisi sopra esposte, si aggiungono quelle dettate dall'articolo 17 ("Affidamenti a società in house"), secondo cui, laddove l'affidamento del servizio pubblico locale a rilevanza economica sia di importo superiore alle soglie di rilevanza europea previste dalla normativa di cui al D.Lgs. n. 36/2023, si dovrà fornire la qualificata

³ AS1999 Ricognizione SPL 2023 del 17.6.2024.

motivazione che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato al fine di una efficiente gestione del servizio e dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta.

La dottrina⁴ ha avuto modo di evidenziare, in primo luogo, che il mancato ricorso al mercato non costituirebbe un elemento valutativo distinto, ma piuttosto che lo stesso debba essere inteso come *“connesso ai (o per meglio dire che trova fondamento esclusivamente nei) due profili caratterizzanti l’obbligo di motivazione, da individuarsi nei benefici economici [investimento, costi dei servizi per gli utenti, impatto sulla finanza pubblica, risultati conseguiti in precedenti gestioni in house, nde] sia nei benefici per la collettività di riferimento di natura non economica”* (qualità del servizio, obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità ai servizi)⁵.

In secondo luogo, il mancato ricorso al mercato, come specificato al comma 2 dell’art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022, va posto in relazione all’efficiente gestione del servizio, la quale può essere provata considerando i risultati delle pregresse gestioni *in house*⁶. Pertanto, i benefici per la collettività potrebbero essere dimostrati alla stregua della ricognizione periodica che gli enti locali, *ex art.* 30 del D.Lgs. n. 201/2022, devono operare in relazione alla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la quale deve consentire di rilevare il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico.

Ad integrazione di quanto sopra, si evidenzia che la giurisprudenza più recente (riferita all’art. 192, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016⁷) ha avuto modo di precisare che:

- *“l’onere motivazionale (...) per l’affidamento in house, (...) non presenta un carattere a tal punto stringente, potendo pertanto ritenersi congrua la motivazione con cui si*

⁴ ANDREA MALTONI, *Oneri motivazionali differenziati richiesti per l’affidamento a società in house di attività aventi rilevanza economica e affidamenti in house “convenzionali”*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2023.

⁵ L’art. 17, comma 5, del D.Lgs. n. 201/2022 del resto prevede che *“L’ente locale procede all’analisi periodica e all’eventuale razionalizzazione previste dall’articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell’affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione”*.

⁶ Tale previsione non era contenuta nell’art. 192, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016.

⁷ Si ritiene che la valutazione di cui all’art. 17, comma 2, del D.Lgs. n. 201/2022 non si discosti sostanzialmente da quella richiesta dall’art. 192, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016 come interpretato dalla giurisprudenza citata nel testo.

dimostri la convenienza economica dell'affidamento diretto e le ragioni del mancato ricorso al mercato, senza per questo arrivare a dare prova dell'inesistenza di soluzioni alternative⁸;

- *"la realizzazione dell'interesse pubblico, sotteso alla scelta del gestore del servizio non esige...che l'onere motivazionale si estenda sino all'accertamento della oggettiva impossibilità di conseguire il medesimo risultato con il ricorso al mercato", risultando al riguardo sufficiente "l'indicazione di plausibili ed atipiche ragioni preferenziali, addotte a sostegno della globale convenienza dello strumento pubblico"⁹;*
- *"le valutazioni da esprimere (...) possono essere accorpate in un'unica motivazione che esponga in modo «ragionevole e plausibile le ragioni che, nel caso concreto», hanno condotto l'amministrazione «a scegliere il modello in house rispetto all'esternalizzazione»¹⁰;*
- *"la congruità dell'attività istruttoria posta in essere dall'Amministrazione deve essere valutata caso per caso, non potendo escludersi la possibilità (recte, legittimità) di un modus procedendi che non si traduca nell'effettuazione di specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo, laddove sussistano plausibili, dimostrabili e motivate ragioni, insite nell'affidamento del servizio all'organismo in house, per ritenere che l'affidamento mediante gara non garantisca (non, quantomeno, nella stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati¹¹.*

Sulla base di quanto sopra si ritiene, pertanto, che l'Amministrazione, mediante l'istruttoria richiesta (in particolare con riferimento all'art. 17, comma 2 del D.Lgs. n. 201/2022):

- sia tenuta a dimostrare che il ricorso al mercato non garantirebbe quei benefici per la collettività (riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi) assicurati dalla gestione *in house*;
- e ciò anche solo attraverso la constatazione che i predetti benefici possano essere meglio conseguiti mediante la gestione *in house* (senza necessariamente dimostrare

⁸ Cons. Stato 15/7/2021, n. 5351.

⁹ Tar Lombardia Milano 4/1/2022, n. 12, Tar Veneto 11.11.2022, n. 1729 e Cons. Stato 19.10.2021, n. 7023.

¹⁰ Cons. Stato n. 7023/2021

¹¹ Cons. di Stato n. 2102/2021.

l'inesistenza di soluzioni alternative, né l'oggettiva impossibilità di conseguire il medesimo risultato con il ricorso al mercato);

- debba delineare una valutazione integrata degli aspetti economici e qualitativi;
- possa dimostrare i benefici per la collettività considerando i risultati della ricognizione periodica che gli enti locali, ex art. 30 del D.Lgs. n. 201/2022, sono tenuti ad effettuare.

Se il servizio è strumentale, come visto sopra, la motivazione è ancora più attenuata, poiché è possibile limitarsi a rendere conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici dell'affidamento *in house*, rispetto ai costi ed ai tempi necessari per rivolgersi alla Consip o alle altre centrali di committenza regionale per ricorrere al mercato ed espletare una gara in concorrenza.

Va, infine, evidenziato che, in conformità all'insegnamento della giurisprudenza, **la valutazione di convenienza deve essere condotta rispetto all'offerta nel suo complesso e non con riferimento ai singoli elementi che la compongono**¹². Inoltre, si è rilevato come una *“modesta differenza sui costi complessivi non interferisca sulla bontà complessiva dell'opzione per il modello in house. Quest'ultimo, infatti, deve obbedire a canoni di economicità, e tuttavia si differenzia dal sistema della gara pubblica, per cui anche un prezzo complessivamente (e moderatamente) superiore non compromette (necessariamente) gli obiettivi di interesse pubblico perseguiti dall'amministrazione procedente, in presenza di indicatori positivi rinvenibili nel disciplinare e nel contratto di servizio”*¹³.

Come si vedrà meglio nel prosieguo della presente relazione, la flessibilità connaturata al modello *in house providing* - che permette, nell'ambito dell'autonomia decisionale dell'Ente affidante e del relativo potere di intervenire in maniera continuativa sulle strategie, sul controllo e su eventuali nuovi indirizzi della gestione in relazione alle mutevoli esigenze - rappresenta un notevole valore aggiunto rispetto al ricorso al mercato, in particolar modo attraverso la concessione ad un soggetto privato, per il quale l'Amministrazione potrà stabilire (solo) a priori le relative condizioni.

¹² Cons. Stato, Sez. III, 29/11/2019, n. 8205.

¹³ Tar Lombardia, Brescia, Sez. II, 17/05/2016, n. 691.

3. LA SOCIETÀ SAN SERVOLO S.R.L.

La Società San Servolo S.r.l. è società a capitale interamente pubblico con socio unico la Città metropolitana di Venezia.

E' stata costituita nel 2004 con la finalità di provvedere alla gestione e valorizzazione dell'isola di San Servolo e del compendio immobiliare ivi ubicato. Nel corso degli anni sono stati affidati ulteriori servizi quali il Museo della Follia e Villa Widmann Foscari a Mira (VE) – servizi ancora svolti dalla Società -, nonché la gestione del Museo di Torcello, attività che non sarà più oggetto di affidamento. Nel corso del 2024 ha gestito altresì l'Auditorium del Centro Servizi di Mestre.

La San Servolo S.r.l., inoltre – a seguito della fusione per incorporazione della Gestione Risorse Alieutiche Lagunari s.r.l. (G.R.A.L., altra società *in house* della Città metropolitana di Venezia) - ha assunto anche le funzioni e lo svolgimento dei servizi dell'ex G.R.A.L. s.r.l. in materia di sviluppo dell'acquacoltura in Laguna e, più generalmente, di tutela, valorizzazione e salvaguardia dell'ambiente lagunare: anche tale attività – già cessata a far data dal 1° gennaio 2024, essendo la funzione in oggetto divenuta di competenza della Regione (e non più della Città metropolitana) - non sarà oggetto di affidamento.

Lo Statuto sociale – modificato in data 18 dicembre 2023 con atto del notaio Candiani di Mestre (rep. 148796, racc. n. 49568, registrato il 20/12/2023), prolungando la durata della Società fino al 31/12/2050 (art. 3) – individua quale oggetto sociale (art. 2) *“la produzione di un servizio generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi, nonché l'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento”*.

Il medesimo art. 2 indica quale scopo sociale *“la valorizzazione, la promozione e la fruizione, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, dell'Isola di San Servolo e di altri beni immobili d'interesse storico, artistico, culturale e paesaggistico, nonché dei musei e dei beni culturali ivi custoditi e di altri immobili, di proprietà della Città metropolitana di Venezia, o dei Comuni dell'area metropolitana veneziana”*, statuendo altresì che, al fine di perseguire tale scopo sociale, la Società svolge e/o acquisisce le seguenti attività:

- a. la gestione, la conservazione, la manutenzione ordinaria dell'Isola di San Servolo, di Villa Widmann Rezzonico Foscari a Mira (VE) e il supporto alla fruizione pubblica del Museo di Torcello e dei compendi immobiliari ivi ubicati e degli ulteriori immobili concessi in uso dalla Città metropolitana di Venezia o da altri comuni dell'area metropolitana veneziana, partecipanti alla società, o comunque convenzionati con la Città metropolitana per l'esercizio di tali attività;
- b. la gestione dei servizi amministrativi e tecnici per l'informazione, l'accoglienza e l'assistenza degli ospiti, degli utenti e dei visitatori dei beni immobili di cui al punto a);
- c. la gestione dei servizi di portierato, guardiana, custodia, vigilanza, accoglienza in stanze e/o alloggi, di foresteria, di mensa e ristorazione, di somministrazione di vitto e di alimenti e bevande in genere, di pulizia ed igiene delle strutture e dei locali, di lavanderia, di trasporto privato, nonché di ulteriori servizi funzionali alla gestione, valorizzazione, promozione e fruizione dei beni di cui al punto a);
- d. il coordinamento, l'organizzazione, la gestione e la promozione, per conto della Città metropolitana di Venezia e dei Comuni dell'area metropolitana veneziana con essa convenzionati per l'esercizio di tali attività, o di altri Comuni soci, di manifestazioni ed eventi culturali o artistici, mostre, esposizioni, conferenze, convegni, ricerche e studi su argomenti di particolare interesse culturale;
- e. la gestione, la conservazione, l'apertura al pubblico dei musei, delle biblioteche, degli archivi e di altri beni di pregio artistico o culturale di proprietà della Città metropolitana o di altri comuni dell'area metropolitana veneziana, partecipanti alla società, o comunque convenzionati con la Città metropolitana per l'esercizio di tali attività.

La Società cura, altresì, fra l'altro:

- la promozione, ai fini culturali, dei beni di interesse storico, archivistico, bibliografico e museale già in godimento della Fondazione San Servolo IRSESC, di cui ha assunto le funzioni e prosegue le attività già svolte, in base al proprio Statuto allo scopo di preservarne le originarie finalità;
- la conservazione materiale, la gestione, la salvaguardia, la valorizzazione degli archivi psichiatrici ivi custoditi, di proprietà della Città metropolitana di Venezia;

- la conservazione materiale, la valorizzazione, la promozione e la fruizione dei beni culturali ivi custoditi;
- il recupero e l'acquisizione di materiali archivistici e librari già disponibili o acquisibili;
- lo svolgimento di attività di studio, di ricerca, di documentazione, di promozione e di intervento nell'ambito dell'assistenza e della sanità pubblica, tanto direttamente, quanto organizzando convegni, mostre, seminari di studio, conferenze, riunioni, spettacoli;
- la collaborazione con Università e Istituti di ricerca nelle attività per le quali sia utile la consultazione di materiali d'archivio o di opere librerie possedute dalla Società.

La Società può, inoltre, definire accordi di partenariato con il MiBACT, altri enti pubblici o privati, soggetti del privato sociale o associazioni senza scopo di lucro per la valorizzazione e la promozione dei beni culturali di cui sopra¹⁴.

3.1. Sulla sussistenza dei requisiti per l'affidamento *in house* da parte della Città metropolitana alla San Servolo S.r.l..

E' necessario preliminarmente verificare la sussistenza in capo alla Società dei requisiti (elencati al precedente par. 2) che consentono il ricorso all'affidamento *in house*.

3.1.1. In ordine alla partecipazione pubblica del capitale

Come previsto all'art. 1 dello Statuto, il capitale della Società è interamente pubblico ed è detenuto integralmente dalla Città metropolitana di Venezia.

¹⁴ Nella valutazione richiestami, è stato ipotizzato altresì che la Città metropolitana possa affidare alla San Servolo S.r.l. anche la gestione dell'Auditorium del Centro Servizi di Mestre – servizio temporaneamente affidato dal 1° gennaio al 30 giugno 2024 (giusta determinazione n. 4207 del 29/12/2023), e successivamente prorogato (con determinazione n. 1792/2024) fino al 31 dicembre 2024. A tal riguardo, nessun documento mi è stato fornito, né i budget previsionali della Società prevedono alcunché al riguardo, essendosi la San Servolo S.r.l. dichiarata disponibile a porre in essere tale attività, qualora oggetto di affidamento. Allo stesso modo, la società si è dichiarata disponibile a gestire il parcheggio di piazza Brescia in Jesolo nel caso in cui la Città metropolitana ritenesse opportuno procedere in tal senso.

La Città metropolitana di Venezia, con la citata determinazione dirigenziale n. 1792/2024, ha disposto la proroga (massima) fino al 31 ottobre 2025 dell'affidamento diretto *in house* alla San Servolo S.r.l. della concessione di beni e servizi regolati dal Contratto di Servizio prot. n. 80085/2018, ossia della "valorizzazione e fruibilità dell'isola di San Servolo, del compendio immobiliare e culturale ivi esistente, del museo della Follia, del Museo di Torcello e di villa Widmann Foscari in Mira (Ve)".

3.1.2. In ordine all'oggetto dell'attività e al limite dell'80%

Ai sensi dell'art. 2 dello Statuto, la Società ha per oggetto sociale *"la produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi, nonché l'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento (...)"*. La Società, quindi, ha per oggetto lo svolgimento di attività previste all'art. 4, comma 2, lett. a) e d), del D.Lgs. n. 175/2016.

Si assume come dato che oltre l'ottanta per cento del fatturato sia effettuato nello svolgimento di compiti assegnati dalla Città metropolitana di Venezia. Si ritiene, invero, che i servizi di gestione e valorizzazione degli immobili avvengano necessariamente mediante il loro sfruttamento con le attività congressuali e con i servizi ricettivi.

3.1.3. In ordine al controllo analogo

La Società è soggetta all'influenza determinante della Città metropolitana di Venezia, sia sugli obiettivi strategici sia sulle decisioni significative del soggetto controllato.

Tale controllo trova definizione nei seguenti obblighi previsti dallo Statuto:

- stesura di un Piano annuale di gestione e Report annuale di gestione (art. 18);
- richiesta preventiva di autorizzazione per particolari atti (art. 19);
- presentazione al socio di relazioni semestrali (art. 20).

Il controllo analogo è anche normato all'art. 12 del contratto di servizio.

4. ANALISI DELL'OFFERTA

a. Gli elementi dell'offerta

Con nota prot. n. 68/25 del 28 gennaio 2025, la Società ha presentato la propria offerta al socio unico Città metropolitana di Venezia per continuare la gestione dei servizi, attualmente regolati dal contratto di servizio prot. n. 80085/2018, descritti nel precedente par. 3 dal 1° maggio 2025 al 30 aprile 2030.

Come precisato nell'offerta, la Società:

- non proseguirà nella conduzione dei servizi di fruizione pubblica del Museo di Torcello, posto che la Città metropolitana sta concordando con il Comune di Venezia modalità alternative di gestione del museo medesimo;
- si rende disponibile ad assumere la concessione per cinque anni del Parcheggio di Piazza Brescia a Jesolo (Ve) di proprietà della Città metropolitana, impegnandosi a reinvestire gli utili generati da tale attività nella manutenzione dei Beni Culturali avuti in concessione;
- si rende disponibile a svolgere le funzioni di accoglienza, apertura e chiusura dell'Auditorium di Mestre, di proprietà della Città metropolitana, in occasione del suo utilizzo a titolo gratuito da parte di Enti Pubblici.

La concessione non prevede la corresponsione di alcun canone, né da parte, né in favore della Città metropolitana di Venezia, in quanto le prestazioni oggetto del servizio vengono interamente sostenute dagli introiti generati dalle attività condotte dalla Società e gli eventuali utili vengono reinvestiti in manutenzioni e miglioramento del patrimonio dell'isola di San Servolo, nonché nella valorizzazione e promozione del medesimo.

Nella lettera di richiesta di affidamento, la Società:

- ha ricordato di essere stata incaricata, nel mese di novembre 2024, dall'Organizzazione di Gestione della Destinazione (OGD) della Riviera del Brenta a portare a compimento, in qualità di Soggetto Attuatore, il progetto denominato "Smart Tourism Destination (STD)," bandito dalla Regione Veneto in attuazione al PR FESR 2021-2027 e finanziato dalla Comunità Europea (con un finanziamento a favore della San Servolo S.r.l. di € 319.288,00), avente come obiettivo quello di *"permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e alle autorità pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione"*;
- ha rappresentato che è in fase di avvio l'efficientamento energetico presso l'isola di San Servolo, mediante attivazione dei pannelli fotovoltaici e del percorso pedonale fotovoltaico, che comporterà l'utilizzo di energia solare a copertura del 30% del fabbisogno energetico dell'isola, con conseguente risparmio economico sui consumi;

- ha segnalato che è in fase di realizzazione la costruzione nell'Isola di un anfiteatro all'aperto, progettato da Mario Cucinella (architetto di fama mondiale che ha donato il progetto), che si intende realizzare mediante raccolta di vari sostegni privati, così da averlo a disposizione prima dell'inaugurazione della Biennale Architettura 2025 (prevista per fine maggio);
- ha evidenziato che, insieme a FederlegnoArredo e al Salone del Mobile di Milano, a maggio del prossimo anno verrà realizzata la prima edizione dell'evento "Green Design Days", che porterà sull'Isola moltissimi e prestigiosi partecipanti fra imprenditori, architetti, designer e giornalisti del settore.

Sotto il profilo economico, il PEF allegato all'offerta evidenzia che la società realizzerà nel quinquennio oggetto di affidamento (maggio 2025 – aprile 2030) ricavi presunti – che costituiscono il valore della concessione - per complessivi € 18.991.422,00.

L'utile atteso – al netto delle somme reinvestite, ipotizzate in misura pari al 5% del totale dei ricavi di ciascun esercizio – è negli anni crescente (passando dall'1% al 5% dei ricavi fra il 2025 e il 2030).

b. Le attività oggetto di affidamento: inquadramento

All'art. 2 (oggetto) del contratto di servizio (prot. 80085/2018) in essere, viene così disposto:

"Il presente contratto disciplina l'affidamento di beni e servizi concessi dalla Città metropolitana alla società "in house" San Servolo S.r.l., per la valorizzazione e la fruizione:

a) dell'Isola di San Servolo e del compendio immobiliare ivi esistente, quale bene paesaggistico e bene culturale di interesse storico e artistico (ex rispettivamente artt. 136¹⁵ e 10¹⁶ del D.Lgs. n. 42/2004);

¹⁵Art. 136 Immobili ed aree di notevole interesse pubblico

1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali;
- b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;
- c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, ((inclusi i centri ed i nuclei storici));
- d) le bellezze panoramiche (. . .) e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

¹⁶ Art. 10 Beni culturali

1. Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.

2. Sono inoltre beni culturali:

- a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico;
- b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico;
- c) le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico, ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche indicate all'articolo 47, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

3. Sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13:

- a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1;
- b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante;
- c) le raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale;
- d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose. Se le cose rivestono altresì un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale, il provvedimento di cui all'articolo 13 può comprendere, anche su istanza di uno o più comuni o della regione, la dichiarazione di monumento nazionale;

d-bis) le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione;

e) le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che non siano ricomprese fra quelle indicate al comma 2 e che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse.

4. Sono comprese tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a):

- a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;
- b) le cose di interesse numismatico che, in rapporto all'epoca, alle tecniche e ai materiali di produzione, nonché al contesto di riferimento, abbiano carattere di rarità o di pregio;
- c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio;

- b) *del museo della Follia, quale bene culturale d'interesse storico-artistico (ai sensi della normativa sopra richiamata);*
- c) (...)
- d) *di villa Widmann Foscari in Mira (Ve) e del compendio immobiliare ivi esistente, quale bene paesaggistico e bene culturale d'interesse storico-artistico (ai sensi della normativa citata).*

Nella Relazione ex art. 30 D.Lgs. n. 201/2022 (che riguarda i servizi pubblici locali) vengono individuati quali servizi oggetto della relazione i seguenti:

“1) servizi e attività funzionali alla valorizzazione e alla fruizione dell’Isola di San Servolo, del compendio immobiliare ivi esistente, di Villa Widmann Foscari, da svolgersi in proprio o mediante affidamento, parziale o totale, secondo le norme di cui al D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., a soggetti terzi specializzati, come di seguito specificati:

- a) *servizi di portierato e accoglienza, guardiania, custodia, vigilanza, segnaletica, comunicazione e promozione, visite guidate, servizi di gestione delle stanze e degli alloggi, servizi di foresteria, servizi di mensa e ristorazione, bar e di somministrazione di vitto, alimenti e bevande in genere e catering, servizi di pulizia ed igiene delle strutture e dei locali, servizi di lavanderia, servizi di trasporto privato, gestione approdi e servizi residenziali generali e/o complementari ai servizi generali;*
- b) *manutenzione degli impianti, delle attrezzature, delle strutture e dei locali, nonché manutenzione degli spazi esterni attrezzati e non attrezzati, servizi di giardinaggio, manutenzione e gestione delle aree verdi;*

-
- d) *le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio;*
 - e) *le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio;*
 - f) *le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico;*
 - g) *le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico;*
 - h) *i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico;*
 - i) *le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico;*
 - l) *le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale.*

5. Salvo quanto disposto dagli articoli 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente titolo le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettere a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni, nonché le cose indicate al comma 3, lettera d-bis), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.

c) *coordinamento, organizzazione, gestione e promozione, per conto della Città metropolitana di Venezia e dei Comuni dell'area metropolitana con essa convenzionati per l'esercizio di tali attività, di manifestazioni ed eventi culturali o artistici, di mostre, esposizioni, conferenze e/o convegni, ricerche e studi su argomenti di particolare interesse culturale, nonché attività aggreganti e di carattere istituzionale e di rappresentanza;*

d) *nei limiti consentiti dalle autorizzazioni amministrative rilasciate, prestazioni a terzi di servizi di alloggio, foresteria, amministrativi, tecnici ed organizzativi per l'accoglienza ed organizzazione dei servizi indicati (convegni, seminari, eventi aggregativi, espositivi, corsi di formazione, ecc.), nonché promozione dell'isola di San Servolo e di Villa Widmann Foscari quali luoghi adeguati per l'ospitalità, anche a titolo oneroso, di chi soggiorna in città, in occasione di congressi, convegni, corsi di formazione e di aggiornamento, mostre d'arte ed eventi significativi della vita culturale della Città metropolitana, mettendo l'isola e la Villa a disposizione di chi ha interesse ad approfondire la conoscenza del territorio sotto gli aspetti storico-artistici, ambientali e naturalistici;*

e) *riscossione dei corrispettivi e dei proventi dai soggetti fruitori dei servizi offerti dalla Società;*

f) *compimento di ogni operazione utile e/o necessaria alla salvaguardia, alla conservazione e all'incremento dei beni, dei valori e del patrimonio della società e al miglioramento degli standards qualitativi dei servizi offerti.*

2) servizi e attività, funzionali sia alla creazione di un sinergico circuito culturale, che valorizzi al contempo il museo di Torcello e le sue collezioni, l'Isola di San Servolo, il museo della Follia ivi ubicato, nonché i beni mobili e le universalità di mobili conservati sull'Isola, compresi i beni di interesse storico, archivistico, bibliografico e museale già in godimento della Fondazione San Servolo IRSESC, sia alla razionalizzazione dei costi di gestione degli stessi, da svolgersi in proprio o mediante affidamento, parziale o totale, a soggetti terzi specializzati, come di seguito specificati:

a) *organizzazione, gestione e promozione, per conto della Città metropolitana di Venezia, di manifestazioni culturali ed artistiche, di mostre, esposizioni, conferenze e/o convegni, attività aggreganti o di carattere istituzionale per entrambi i Musei;*

b) servizi di gestione dei musei della Follia e di Torcello, quali l'apertura, l'accoglienza e l'informazione al pubblico, la guardiania, la pulizia e la sanificazione dei locali che ospitano i musei, nonché ogni altro ulteriore servizio individuato con l'assunzione del piano annuale di gestione;

c) servizi per la valorizzazione del patrimonio archivistico conservato a San Servolo e la sua catalogazione;

d) (...)".

Viene precisato che per lo svolgimento di tali attività/servizi, la Città metropolitana ha concesso gratuitamente alla società gli immobili/locali dettagliatamente identificati nel contratto di servizio in essere (con la sola eccezione del Museo di Torcello all'interno del quale la Società opera in assenza di tale concessione).

In relazione alle caratteristiche dei servizi da erogare, l'Ente ha fatto ricorso allo strumento della "concessione", con trasferimento del rischio operativo in capo alla Società.

Viene indicato, quindi, in un altro punto che alla Società sono affidati servizi pubblici locali e servizi cd. strumentali.

Nel codice dei beni culturali, cui si fa espresso rinvio, non viene utilizzata una definizione di "servizio pubblico culturale" per indicare tutte quelle prestazioni afferenti alla complessa gestione del patrimonio storico-artistico, in quanto direttamente preordinate alla gestione o riconnesse alla stessa. Ove si parla di servizio ci si riferisce ad una serie di prestazioni di accessoriarietà per il pubblico rispetto alla gestione del bene (art. 117, comma 1, cd. servizi aggiuntivi e 3 cd. servizi accessori)¹⁷.

¹⁷ L'art. 117 prevede che:

"1. Negli istituti e nei luoghi della cultura indicati all'articolo 101 possono essere istituiti servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico".

2. Rientrano tra i servizi di cui al comma 1:

a) il servizio editoriale e di vendita riguardante i cataloghi e i sussidi catalografici, audiovisivi e informatici, ogni altro materiale informativo, e le riproduzioni di beni culturali;

b) i servizi riguardanti beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito del prestito bibliotecario;

c) la gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali;

d) la gestione dei punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni;

e) i servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia, i servizi di informazione, di guida e assistenza didattica, i centri di incontro;

f) i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba;

g) l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali.

In mancanza di una definizione normativa, come evidenziato dalla dottrina¹⁸, *“quando si parla di servizio pubblico culturale ci si riferisce, dal lato obbiettivo, a quella attività di complessiva gestione del patrimonio, che ne implica tanto la tutela quanto la valorizzazione”*.

Il codice dei beni culturali, ad ogni modo, dispone che la valorizzazione debba svolgersi in conformità ai principi comunitari che presiedono all'erogazione dei servizi pubblici: libertà di prestazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione¹⁹. Vi è poi un esplicito riferimento al servizio pubblico solo all'art. 101, comma 3, ove viene indicato che gli istituti e i luoghi della cultura sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico. *“Servizio pubblico di gestione (in via principale i musei) che si presenta come cosa ben distinta rispetto al generale servizio di valorizzazione di cui all'art. 111 comma 3, al punto da dare luogo, secondo una attendibile lettura, ad un “servizio pubblico duplice”*²⁰.

Ai fini della presente relazione (per una delimitazione di servizio funzionale all'onere motivazionale di cui si è detto al par. 2) - stante la qualificazione di *“servizio pubblico culturale”* nei termini di cui sopra, e sulla base delle scelte effettuate dall'Ente e le indicazioni fornite, *in primis* nella relazione ex art. 30, per le attività oggetto del contratto di servizio in essere e dell'offerta per la gestione futura finalizzate alla valorizzazione e fruizione dell'isola di San Servolo - si farà riferimento alle previsioni di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 2023 e al D.Lgs. 201/2022.

5. I RISULTATI CONSEGUITI CON LA PREGRESSA GESTIONE IN HOUSE

Come evidenziato in precedenza, la valutazione di congruità si ritiene possa essere efficacemente condotta analizzando, per il servizio oggetto di affidamento, le

3. I servizi di cui al comma 1 possono essere gestiti in forma integrata con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria.”

¹⁸ GIACOMO BIASUTTI, *Brevi note intorno alla nozione di servizio pubblico culturale. Nomina sunt consequentia rerum?*, in *Aedon*, fascicolo 3/2021.

¹⁹ L'art. 115 del codice del 2004 prevede che le attività di valorizzazione dei beni culturali di proprietà pubblica siano gestite in forma diretta o indiretta. Quest'ultima è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, mediante procedure di evidenza pubblica. Tra le forme dirette rientrerebbe la *gestione in house*.

²⁰ FIORENZO LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *federalismi.it*, 3 gennaio 2018.

caratteristiche delle attività svolte, il profilo economico delle stesse ed i risultati registrati dalla Società, che sono peraltro alla base della proposta di rinnovo formulata.

A tal fine, procederemo anzitutto con l'analisi economico – patrimoniale e finanziaria della Società, muovendo dai dati consuntivi dei bilanci riferiti al biennio 2022-2023 e considerando altresì i dati provvisori relativi all'anno 2024, come raffronto allo scopo di verificare che nell'esercizio appena concluso non ci siano elementi dissonanti che possano compromettere i risultati dell'indagine compiuta.

L'attività tipica di San Servolo S.r.l. nel biennio 2022-2023, preso a base di riferimento, può essere ricondotta principalmente a cinque macro attività:

- Conduzione Isola di San Servolo;
- Conduzione Museo di Torcello (che, come anticipato, non sarà oggetto di nuovo affidamento);
- Conduzione Museo del Manicomio e archivio storico;
- Conduzione Villa Widmann;
- Gestione ex GRAL (che già dal 2024 non è più affidata alla Società, a seguito del trasferimento delle funzioni dalla Città metropolitana alla Regione).

Rispetto ai dati aggregati di bilancio, si procede ad evidenziare il peso di quelle attività che non saranno più oggetto di affidamento (ex G.R.A.L. e il museo di Torcello), di modo da esplicitarne l'impatto sui risultati d'esercizio raggiunti durante la precedente gestione ed offrire un termine di raffronto per analizzare i risultanti stimati per la prossima.

a. Sintesi dei dati di Bilancio

Di seguito si riportano i dati patrimoniali consuntivi della società San Servolo S.r.l. relativi al biennio 2022-2023; per quanto riguarda il conto economico, si provvederà altresì alla comparazione con i dati provvisori relativi all'anno 2024, con riferimento al quale difettano *in toto* tutte le scritture di assestamento, integrazione e rettifica.

STATO PATRIMONIALE - SAN SERVOLO S.R.L.	31/12/2023	31/12/2022
ATTIVO		
B) Immobilizzazioni		
I - Immobilizzazioni immateriali	937.701,00	993.569,00
II - Immobilizzazioni materiali	836.599,00	836.005,00
III - Immobilizzazioni finanziarie		
Totale immobilizzazioni	1.774.300,00	1.829.574,00
C) Attivo circolante		
I - Rimanenze	1.952,00	1.925,00
II - Crediti		
esigibili entro l'esercizio successivo	698.336,00	881.351,00
esigibili oltre l'esercizio successivo	14.910,00	21.737,00
Totale crediti	713.246,00	903.088,00
IV - Disponibilità liquide	865.462,00	532.003,00
Totale attivo circolante	1.580.660,00	1.437.016,00
D) Ratei e risconti	9.470,00	13.637,00
TOTALE ATTIVO	3.364.430,00	3.280.227,00
PASSIVO		
A) Patrimonio netto		
I - Capitale	281.646,00	281.646,00
IV - Riserva legale	73.281,00	73.281,00
VI - Altre riserve	376.481,00	334.762,00
IX - Utile (perdita) dell'esercizio	54.618,00	41.719,00
Totale patrimonio netto	786.026,00	731.408,00
B) Fondi per rischi e oneri	7.000,00	
C) Trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato	248.448,00	294.823,00
D) Debiti		
esigibili entro l'esercizio successivo	1.471.642,00	1.395.877,00
esigibili oltre l'esercizio successivo	5.000,00	15.000,00
Totale debiti	1.476.642,00	1.410.877,00
E) Ratei e risconti	846.314,00	843.119,00
TOTALE PASSIVO	3.364.430,00	3.280.227,00

Grazie alla destinazione di una parte dell'utile lordo al reinvestimento (suddivisi per ambiti come esplicitati nella tabella fornita nel prosieguo), gli investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali sono annualmente incrementati nella misura di circa il 6%.

Osservando i dati di bilancio sopra riportati, si nota una diminuzione dei crediti nell'esercizio 2023 rispetto al 2022, circostanza che – soprattutto in considerazione della crescita dei ricavi su cui ci soffermeremo nel prosieguo – denota una gestione più efficace dei tempi di incasso, consentendo alla società di reperire liquidità in tempi più brevi.

L'effetto positivo derivante da una miglior gestione dell'incasso crediti viene in parte compensato dalla – o, probabilmente consente la – contestuale riduzione dei tempi medi

di pagamento dei debiti verso fornitori²¹. Il risultato ottenuto dalla combinazione di tali gestioni assume comunque una connotazione positiva, dal momento che nel 2023 viene registrato un miglioramento nel risultato di bilancio pari a circa il 30% rispetto all'esercizio precedente.

Per agevolare l'esecuzione dell'analisi economica si è provveduto all'opportuna riclassificazione del conto economico nella configurazione a margine di contribuzione lorda.

Di seguito si propone lo schema riclassificato.

CONTO ECONOMICO RICLASSIFICATO SAN SERVOLO S.R.L.	31/12/2024 provvisorio	31/12/2023	31/12/2022
Ricavi netti incluso rimborso spese varie	4.446.389,00	4.531.304,00	3.745.311,00
Acquisti di servizi e beni di consumo	2.549.065,00	2.932.478,00	2.310.317,00
Variazione rimanenze costi	1.487,00	27,00	125,00
Margine contributivo lordo (M.C.L.)	1.895.837,00	1.598.853,00	1.434.869,00
<i>M.C.L. su ricavi netti (in percentuale)</i>	<i>43%</i>	<i>35%</i>	<i>38%</i>
Altri costi per servizi			
Canoni e affitti			
Valore aggiunto	1.895.837,00	1.598.853,00	1.434.869,00
<i>Valore aggiunto su ricavi netti (in percentuale)</i>	<i>43%</i>	<i>35%</i>	<i>38%</i>
Costi del personale dipendente ed amministratori	947.015,00	921.019,00	901.938,00
Altri oneri di gestione	352.465,00	310.240,00	217.955,00
MOL (EBITDA)	596.357,00	367.594,00	314.976,00
Amm. immobilizzazioni immateriali		186.072,00	164.740,00
Amm. immobilizzazioni materiali		98.709,00	97.879,00
Accantonamenti e svalutazioni		21.090,00	2.878,00
ROS (EBIT)		61.723,00	49.479,00
Interessi attivi vari		2.902,00	487,00
Interessi passivi e oneri finanziari		38,00	112,00
Utile ante imposte (EBT)		64.587,00	49.854,00
Imposte dell'esercizio		9.969,00	8.135,00
Utile/perdita dell'esercizio		54.618,00	41.719,00

²¹ Nei paragrafi successivi viene fornita una tabella con tutti gli indicatori calcolati per supportare l'analisi qui condotta, sulla base della quale sono state tratte le considerazioni di cui sopra.

L'attività svolta dalla società San Servolo S.r.l. può essere scomposta in tre principali macro attività:

- a) conduzione isola di San Servolo;
- b) conduzione Museo del Manicomio e archivio storico;
- c) conduzione Villa Widmann.

Oltre a queste, come già anticipato, negli anni presi in considerazione la Società gestiva il Museo di Torcello e svolgeva altresì le funzioni connesse alla gestione ex GRAL.

Al fine di operare una valutazione in merito all'apporto di ciascuna macro attività alla marginalità complessiva realizzata dalla San Servolo S.r.l., è stata elaborata una struttura a costi e ricavi contrapposti per singola attività.

5.1.1. Conduzione Isola di San Servolo

Le principali voci di ricavo afferenti alla prima macro attività derivano dalle entrate dell'attività ricettiva e dalle somme percepite dai diversi Enti con i quali la Società ha in essere delle Convenzioni per l'utilizzo dei beni immobili dell'isola.

L'attività ricettiva svolta attraverso il Centro Soggiorno di San Servolo viene distinta sulla base di soggetti nei cui confronti è resa, ovvero di congressisti e di turisti. L'attività ricettiva nei confronti di turisti viene svolta avvalendosi del sistema di prenotazioni *online* di *Booking.com*.

CONDUZIONE ISOLA DI SAN SERVULO					
COSTI	2023	2022	RICAVI	2023	2022
trasporti cose e persone	11.153,26	5.598,48	ricavi attività ricettiva congressuale	1.660.517,50	1.265.995,92
cancelleria varia	13.060,87	10.568,76	ricavi attività ricettiva booking	461.158,00	-
servizi per eventi, congressi e matrimoni	593.297,30	253.542,23	quote millesimali VIU	84.032,15	90.000,00
pulizie e facchinaggio per eventi e congressi	44.204,49	35.464,11	quote millesimali da Accademia di Belle Arti	-	38.516,32
pulizia uffici	3.586,00	3.715,00	quote millesimali da Collegio di Merito	-	1.500,00
global service (erogazione calore, manutenzione impianti)	380.802,68	312.702,87	ricavi eventi e congressi	1.111.838,02	649.619,45
energia elettrica	190.723,01	343.435,76	vendita gadget	214,12	297,55
consumi idrici	45.554,16	31.996,18	concessione spazi per esposizioni d'arte e Biennale	10.000,00	57.686,13
pulizia parti comuni dell'isola	44.264,20	40.409,60	concessione servizio di ristorazione, bar colazioni e catering	61.864,24	65.920,54
acquisti biglietti Actv per la rivendita	29.772,10	43.174,00	rimanenze	1.952,32	1.925,06
giardinaggio e servizi al parco	18.683,80	10.572,00	aggio vendita biglietti	30.720,74	43.773,35
asporto e smaltimento rifiuti	103.854,48	100.502,84	ricavi vendita volumi	2.278,12	1.730,55
pulizie spazi e camere del Centro Soggiorno e Studi	165.084,90	137.468,08	uso barbeque	6.290,54	3.686,03
servizio custodia notturna isola	142.268,81	142.336,10	camp estivi	2.800,00	2.560,00
noleggio e lavaggio biancheria del Centro Soggiorno e Studi	65.184,45	53.323,43	Canone Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia	105.000,00	-
linea cortesia camere del Centro Soggiorno e Studi	-	-	canone UNESCO	-	-
costi prime colazioni	209.471,36	124.778,28	concessione spazi all'Accademia Belle Arti	-	38.516,32
commissioni booking	93.528,59	81.280,65			
materiali di consumo	1.908,48	6.813,70			
carburante e lubrificante	1.090,00	806,71			
noleggio gruppo frigo in attesa di interventi da parte del Socio	32.994,00	-			
derattizzazione e disinfezione parco	-	1.591,67			
costo sicurezza degli affidamenti	-	-			
canone video sorveglianza	-	-			
canone concessione spazio acquedotto	-	-			
canoni gestione fotocopiatori	-	-			
costi generali eventi aziendali (VID-PHOTO-OFFICINE)	-	-			
compensi occasionali	7.200,02	6.100,00			
costo personale e altri costi accessori	291.124,77	197.110,36			
TOTALE COSTI	2.488.811,73	1.943.290,81	TOTALE RICAVI	3.538.665,75	2.261.727,22
MARGINE	1.049.854,02	318.436,41			

Di seguito si fornisce una panoramica delle principali convenzioni in essere tra la San Servolo S.r.l. e diversi enti per l'utilizzo dei beni localizzati sull'isola.

- **Convenzione con VIU Venice International University (sottoscritta in data 23.09.2024)**

VIU è un'associazione costituita per la gestione di network internazionale di didattica avanzata avente sede presso l'isola di San Servolo. La presente convenzione serve a garantire la disponibilità degli spazi necessari a continuare a svolgere tale attività presso l'isola, prevedendo il ristoro di una parte dei costi complessivamente sostenuti dalla San Servolo in relazione all'intero compendio immobiliare.

La Società eroga a favore di VIU i servizi di foresteria e alloggio presso il Centro Soggiorno e Studi, nonché i servizi di ristorazione e caffetteria. I costi per l'erogazione di tali servizi rimangono a carico della San Servolo S.r.l., la quale riscuote direttamente dagli studenti e dagli altri utenti i corrispettivi. La Società garantisce, con riferimento agli immobili di cui dispone, la manutenzione degli impianti e la fornitura delle utenze necessarie (ovvero energia, acqua e gas) verso il riconoscimento da parte della VIU di una parte dei costi per manutenzioni ed utenze fatturati alla San Servolo S.r.l., in una misura che tiene conto della superficie dei locali utilizzati dalla VIU e delle funzioni istituzionali esercitate da quest'ultima e, in concreto, quantificata nella misura del 12%.

La convenzione tra San Servolo S.r.l. e VIU è in scadenza al 31.10.2025. A riguardo, si è appreso che il rinnovo della stessa è attualmente oggetto di trattativa.

- **Convenzione con Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia (sottoscritta in data 14.12.2022)**

La Fondazione Sperimentale di Cinematografia è una fondazione che opera attraverso due principali settori: la Scuola Nazionale di Cinema e la Cineteca Nazionale. La medesima, oltre alla sede centrale a Roma, possiede altre cinque sedi dislocate nella penisola, tra cui una in Veneto, presso l'isola di San Servolo, dove viene tenuto il corso di *Immersive Arts*.

Con la presente convenzione, la San Servolo S.r.l. concede in uso a titolo oneroso al CSC due palazzine, per una superficie totale di 702 mq. Il canone di concessione annuo liberamente concordato tra le parti, pari ad € 105.000,00 + IVA, viene corrisposto, oltre che per l'utilizzo degli spazi concessi, anche per le utenze, le pulizie degli spazi comuni, l'uso della sala riunione di San Servolo S.r.l., il servizio di *reception* h24, l'uso a tariffa convenzionata degli spazi congressuali dell'isola dati in concessione alla Società.

La presente convenzione risulta ad oggi scaduta (31.12.2024); il rinnovo fino al 2030 risulta essere alla firma del nuovo Presidente della Fondazione di recente insediamento.

- **Convenzione con Fondazione La Biennale di Venezia (sottoscritta in data 14.06.2023)**

La sottoscrizione della presente convenzione persegue l'interesse di promozione e valorizzazione dell'isola attraverso l'attività della Fondazione, la quale si impegna nel periodo di validità della medesima ad organizzare presso l'isola di San Servolo riunioni periodiche del programma Biennale College Cinema e Immersive, riunioni della giuria Classici della Mostra. In considerazione del valore culturale dell'accordo che valorizza la vocazione dell'isola verso il mondo giovanile, la società San Servolo S.r.l. dal canto suo si impegna a rendere disponibili a titolo gratuito spazi idonei ad ospitare gli eventi organizzati dalla Fondazione.

La convenzione ha scadenza fissata al 31.12.2025.

- **Convenzione con Neuroscience School of Advanced Studies (sottoscritta in data 10.04.2024)**

La Neuroscience School of Advanced Studies è un'organizzazione non-profit con sede nel Regno Unito, istituita allo scopo di promuovere la ricerca nelle neuroscienze.

Con la presente convenzione la San Servolo S.r.l. concede in uso a cadenza periodica alla Neuroscience School spazi idonei allo svolgimento dei corsi offerti dall'organizzazione. Il canone pattuito per l'utilizzo delle sale ammonta ad € 1.550,00/settimanali + IVA per l'anno 2025, con previsione di un incremento annuo pari al 5%.

La scadenza della presente convenzione è fissata al 31.12.2027.

Già da un primo esame delle citate convenzioni, è possibile desumere l'autorevolezza e il prestigio delle controparti con cui la società San Servolo S.r.l. ha stipulato le medesime, denotando un forte impegno verso la promozione, valorizzazione, nonché la conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale di cui in passato è stata ed è attualmente affidataria.

Emerge, dunque, chiaramente dal tenore delle convenzioni attualmente in essere l'effettivo beneficio per la collettività derivante da una gestione *in house* di tale complesso, avendo la Società tessuto delle reti relazionali con soggetti impegnati in attività di chiaro interesse generale, con particolare riferimento alle componenti di socialità, cultura e valore per la comunità.

5.1.2. Conduzione del Museo del Manicomio

Inaugurato nel 2006, il Museo del Manicomio raccoglie i reperti dell'ospedale psichiatrico che ha caratterizzato la storia dell'isola fin dall'inizio del Settecento. Scopo del museo è quello di evidenziare la dimensione segregante ed emarginante dell'istituzione manicomiale.

Sotto il profilo economico, i proventi ritratti dalla vendita dei biglietti, nonché dall'esecuzione di visite guidate non consentono la copertura dei costi di diretta imputazione.

CONDUZIONE MUSEO DELLA FOLLIA E ARCHIVIO STORICO					
COSTI	2023	2022	RICAVI	2023	2022
custodia in affidamento	-	-	ricavi vendita biglietti museo	18.864,74	15.613,70
visite guidate	4.165,50	5.655,00	ricavi visite guidate	8.988,00	13.222,00
pulizia museo e archivio	3.234,00	2.423,00			
altri costi (faldoni archivio)	-	511,40			
costo personale e altri costi accessori	68.511,38	70.334,44			
TOTALE COSTI	75.910,88	78.923,84	TOTALE RICAVI	27.852,74	28.835,70
MARGINE	- 48.058,14	- 50.088,14			

5.1.3. Conduzione Villa Widmann Rezzonico Foscari

Villa Widmann Rezzonico Foscari è una villa veneta in stile rococò di gusto francese situata a Mira, lungo la Riviera del Brenta.

La villa si compone della Casa dominicale – aperta per visite turistiche, servizi fotografici, esposizioni e mostre – della Barchessa e delle Serre che offrono spazi polifunzionali per attività *business & leisure*, dell'Oratorio, del Giardino storico e del Parco monumentale.

La villa costituisce anche un punto di informazione e accoglienza turistica (IAT) gestito dal personale di San Servolo S.r.l..

Anche con riferimento a tale attività, è possibile riscontrare che i ricavi (derivanti, oltre che dalla biglietteria e dalle visite convenzionate, anche dalle concessioni in uso delle sale, nonché dalla concessione – nel 2022 – e dalla gestione – nel 2023 – del bar) non consentono di coprire i costi di diretta imputazione.

CONDUZIONE VILLA WIDMANN					
COSTI	2023	2022	RICAVI	2023	2022
costi per eventi e matrimoni	28.744,21		ricavi biglietti visite Villa Widmann	61.453,72	61.689,55
consumo gas	16.162,80	26.130,83	ricavi biglietti visite Villa Valmanara	6.434,50	5.393,50
energia elettrica	15.162,67	11.525,51	ricavi visite convenzionate (battelli)	46.681,80	42.325,50
cancelleria varia	-	-	ricavi book shop	4.401,47	3.571,93
materiali di consumo	-	-	ricavi uso sale ed eventi	67.178,02	65.975,21
manutenzione parco	-	-	biglietti Actv	8,00	719,50
acquisto merci per la rivendita	-	-	canone concessione bar	-	2.500,00
pulizia	16.578,63	13.264,48	ricavi uso sale UNI	4.917,96	4.917,96
custodia villa	12.361,09	7.707,88	ricavi ville card/ricavi progetto Smart Tourism	13.200,00	-
consumi idrici	365,66	3.778,87	ricavi gestione bar	38.497,84	-
vigilanza notturna	1.328,00	1.076,00			
smaltimento rifiuti	2.773,63	2.524,15			
quota costi visite villa valmanara	6.475,00	5.499,60			
costi conduzione caffetteria	38.084,97	-			
manutenzione ordinaria	15.071,37	25.473,20			
gestione fotocopiatrice	-	-			
polizza RC	703,45	-			
costi progetto Smart Tourism Destination	-	-			
costo personale e altri costi accessori	114.915,34	128.832,25			
TOTALE COSTI	268.726,82	225.812,77	TOTALE RICAVI	242.773,31	187.093,15
MARGINE	- 25.953,51	- 38.719,62			

L'analisi sopra svolta si è concentrata – come anticipato – sulle attività che saranno oggetto di futuro affidamento; pertanto sono state escluse le attività legate al Museo di Torcello e alla Gestione delle Risorse Lagunari.

E' possibile riclassificare il bilancio relativo all'esercizio chiuso il 31/12/2023 in ragione della contribuzione offerta da ciascuna attività (ivi comprese quelle non più esercitate) al risultato complessivo registrato dalla Società:

	ricavi	costi	margin
isola san servolo	3.538.665,75	- 2.488.811,73	1.049.854,02
museo folia	27.852,74	- 75.910,88	- 48.058,14
villa vidman	242.773,31	- 268.726,82	- 25.953,51
subtotale 1	3.809.291,80	- 2.833.449,42	975.842,38
museo torcello	14.934,26	- 90.988,85	- 76.054,59
gestione ex Gral	413.643,08	- 212.904,61	200.738,47
subtotale 2	428.577,34	- 303.893,46	124.683,88
altri ricavi	298.320,11		298.320,11
costi generali		- 773.607,60	- 773.607,60
subtotale 3			625.238,76
reinvestimento utile			560.651,86
utile di bilancio			64.586,90

Analogamente, è possibile riclassificare secondo i medesimi criteri il bilancio relativo all'esercizio 2022:

	ricavi	costi	margin
isola san servolo	2.261.727,22	- 1.943.290,81	318.436,41
museo follia	28.835,70	- 78.923,84	- 50.088,14
villa vidman	187.093,15	- 225.812,77	- 38.719,62
subtotale 1	2.477.656,07	- 2.248.027,42	229.628,65
museo torcello	15.940,38	- 86.908,59	- 70.968,21
gestione ex Gral	485.685,69	- 194.264,79	291.420,90
subtotale 2	501.626,07	- 281.173,38	220.452,69
altri ricavi	768.438,93		768.438,93
costi generali		- 760.370,88	- 760.370,88
subtotale 3			458.149,39
reinvestimento utile			408.295,55
utile di bilancio			49.853,84

Come si può desumere dai dati di bilancio per il biennio 2022-2023, la gestione dei servizi nell'Isola di San Servolo consente ampiamente di generare margini positivi in grado di coprire i disavanzi generati dalle altre gestioni, nonché i costi generali.

Si osserva, in particolare, che i ricavi fra il 2022 (€ 2.261.727) e il 2023 (€ 3.538.666) si sono incrementati di oltre il 50%, consentendo di generare un margine di contribuzione di oltre 1 milione di euro (pari a oltre il triplo di quello registrato nel 2022).

La gestione del Museo della Follia e dell'archivio presenta un andamento sostanzialmente costante nel biennio considerato, sia sotto il profilo dei ricavi (che da un anno all'altro si differenziano di circa 1.000 euro), sia con riferimento all'entità dello sbilancio (che si ritiene fisiologico, come si vedrà, in assenza di contributi pubblici) che si attesta intorno ai 50 mila euro.

Per quanto riguarda Villa Widmann, nel 2023 si è registrato un incremento dei ricavi di quasi il 30% rispetto all'anno precedente, ciò che ha permesso di ridurre il disavanzo (anch'esso fisiologico in assenza di contributi pubblici) di circa un terzo rispetto al 2022.

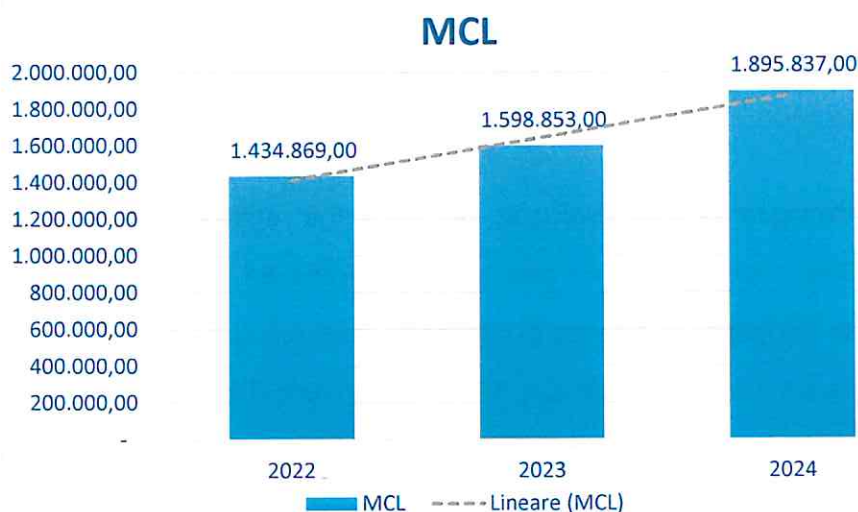
La circostanza che la Società non debba più gestire il museo di Torcello consentirà alla medesima di disporre di maggiori risorse da destinare alle altre attività: tale gestione,

infatti, ha fatto registrare un forte sbilanciamento tra costi e ricavi, pari a circa € 70.000,00 nel 2022 ed € 76.000,00 nel 2023.

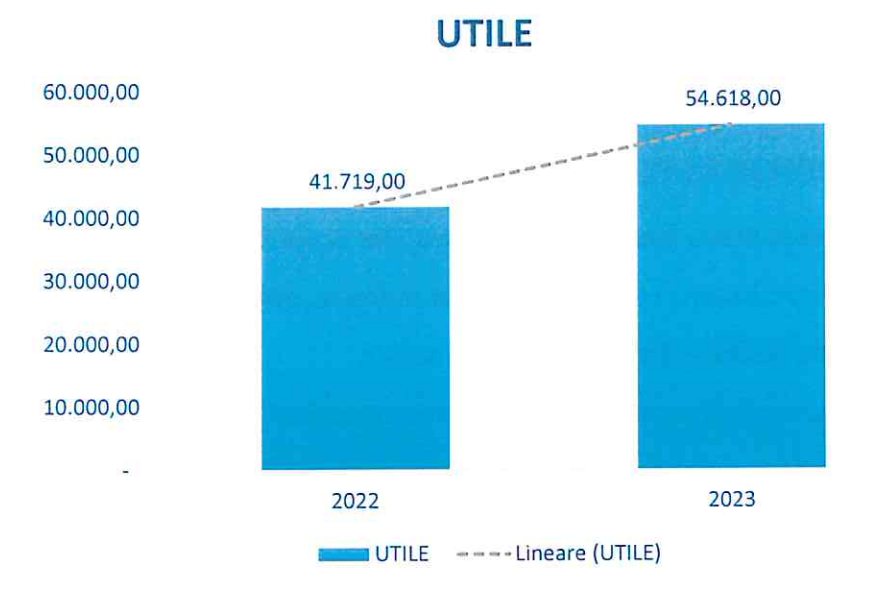
In apparenza, la scelta della Città metropolitana di affidare ad altri la gestione del museo di Torcello – oltre ai profili di vantaggio per l'attività museale connessi all'inserimento del medesimo nel circuito dei musei veneziani – si dovrebbe ritenere opportuna per la San Servolo S.r.l., sotto il profilo economico, in considerazione del fatto che la stessa non beneficerà più del margine positivo derivante dalla gestione dell'attività connessa alle risorse lagunari, che ha consentito la realizzazione di ricavi nel biennio 2022-2023 pari rispettivamente a € 485.685,59 e 413.643,08 con un apporto effettivo alla marginalità cumulata nella misura di € 200.738,47 nel 2023 e 291.420,90 nel 2022.

Si deve osservare, a tal riguardo, che la Società sembra aver già assorbito il venir meno della contribuzione derivante dall'attività "ex Gral": nel 2024 – anno in cui già le funzioni in oggetto sono state trasferite alla Regione –, invero, i ricavi complessivi dell'ente sono rimasti sostanzialmente stabili grazie all'incremento dei proventi derivanti dalle attività poste in essere nell'Isola.

Soffermandoci sull'analisi di due principali grandezze di conto economico, è possibile notare il consolidamento di un *trend* di crescita nel biennio 2022-2023 sia con riferimento alla grandezza di margine di contribuzione lorda (MCL) sia con riferimento all'utile di esercizio.



Si è ritenuto opportuno osservare l'andamento previsto anche per l'anno 2024 tenendo conto dei dati provvisori per l'esercizio, al fine di verificare sia se l'analisi basata sui valori dei bilanci 2022-2023 possa ritenersi attendibile, sia se si tratti effettivamente di un *trend* di crescita o di una mera fluttuazione. La provvisorietà dei dati per l'esercizio appena concluso non consente di effettuare le medesime considerazioni per la voce di utile (elemento comunque poco significativo, ove si pensi che lo stesso dipende dall'entità dei reinvestimenti).



Si può dunque rilevare un *trend* di crescita a carico di entrambe le grandezze ed in particolare:

- un incremento del margine di contribuzione lorda, rispettivamente dell'11% nel 2023 e del 19% nel 2024;
- una crescita relativa della voce di utile pari al 31% rispetto al 2022.

Pertanto, la valutazione che complessivamente è possibile trarre è quella di una gestione sana ed efficiente delle attività supportata da una crescita non solo delle grandezze economiche intermedie, ma anche dai risultati finali di bilancio.

Un ulteriore aspetto positivo riscontrabile nella gestione operata dalla San Servolo S.r.l. riguarda l'attività di reinvestimento, la quale è rivolta agli ambiti esplicitati nella tabella che segue.

REINVESTIMENTO UTILE - come da contratto di servizio	2023	2022
pubblicità e social media	32.766,43	19.995,82
cerimoniale e ospitalità	5.021,18	1.292,32
rassegna stampa online	4.960,00	3.776,36
servizi grafici	7.283,37	4.500,00
tipografia, pannelli e banner	2.992,34	3.930,00
ammortamenti per cespiti e manutenzioni ordinarie	284.781,51	264.900,00
adesione all'AVA	1.000,00	1.000,00
manutenzione ordinaria in conto economico isola di San Servolo	72.326,22	63.518,52
servizi culturali di valorizzazione isola di San Servolo	3.451,86	1.497,63
servizi culturali di valorizzazione Museo di Torcello	5.676,00	4.184,59
servizi culturali di valorizzazione Museo della Follia	1.253,15	-
servizi culturali di valorizzazione Villa Widmann	38.342,67	9.081,89
quota annuale associazione Ville Venete	-	180,00
realizzazione VID (Venice Innovation Design)	34.638,20	30.241,99
realizzazione Officine di Spiritualità	15.633,50	-
realizzazione Festa di San Servolo	50.435,43	-
TOTALE VALORIZZAZIONE E MANUTENZIONE	560.561,86	408.099,12

La Città metropolitana ha, infatti, imposto alla Società dalla medesima partecipata un vincolo di reinvestimento di una parte del margine conseguito con la gestione. Possono essere individuate due tipologie di investimento:

- investimenti di carattere conservativo, aventi ad oggetto il compendio immobiliare concesso in comodato alla società San Servolo S.r.l.;
- investimenti in servizi volti alla promozione e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale e del territorio *lato sensu*. Questi ultimi sono volti ad aumentare il margine ritraibile dalle attività svolte e, dunque, le risorse a disposizione da destinare a beneficio della collettività.

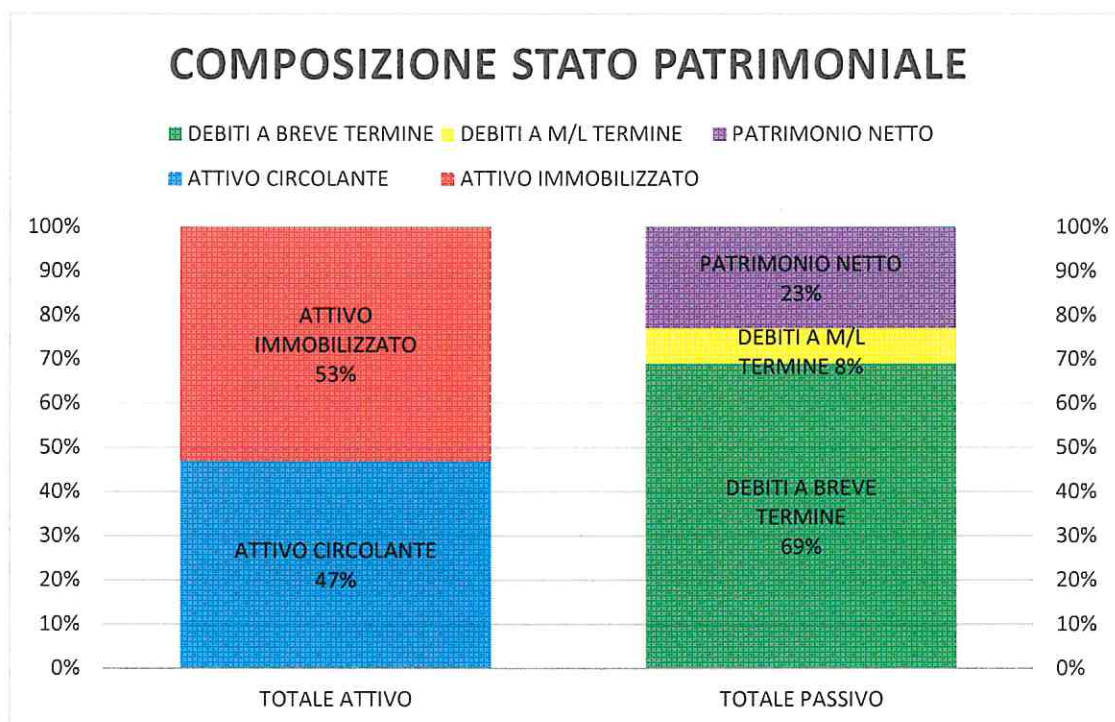
5.2. Analisi per indici

Al fine di effettuare delle considerazioni circa l'andamento economico e finanziario della gestione condotta dalla San Servolo S.r.l., si è provveduto a calcolare alcuni indicatori che consentissero di formulare un giudizio in merito allo stato di salute della Società e alle potenzialità di sviluppo del *business*.

Allo scopo di calcolare gli indici di bilancio, si è deciso di assumere come orizzonte temporale il biennio 2022-2023, in quanto ritenuto essenzialmente scevro da influenze legate al precedente periodo caratterizzato dalla pandemia da Covid-19.

Si ritiene utile analizzare anzitutto la composizione delle fonti e degli impieghi di Stato Patrimoniale. La San Servolo S.r.l. presenta una struttura dell'attivo abbastanza bilanciata tra componente immobilizzata e componente circolante, dal momento che le immobilizzazioni costituiscono circa la metà dell'attivo. Questa struttura è frutto essenzialmente dell'intenso programma di reinvestimento seguito dalla Società, la quale investe annualmente una parte degli utili nel rinnovo delle immobilizzazioni.

La composizione delle fonti di finanziamento risulta costituita per un terzo da fonti a medio-lungo termine – di cui il 23% è rappresentato dal Patrimonio Netto – e per due terzi da fonti a breve termine, consistenti in debiti derivanti dalla gestione operativa e debiti di natura tributaria. Malgrado sia ravvisabile uno sfasamento tra gli impegni a breve e le risorse liquide o di pronta liquidazione con cui farvi fronte, bisogna osservare che i tempi ridotti di incasso dei crediti (ca. 49 gg per i crediti v/clienti e 56 per i crediti a breve in generale) e i più ampi tempi di pagamento che la società è riuscita a concordare con i fornitori e gli altri soggetti che vantano un credito nei confronti della società (ca. 133 gg per i debiti v/fornitori e 181 gg per gli altri debiti a breve) consentono comunque alla società di onorare i suoi impegni a breve termine.



Anche dal punto di vista della solvibilità, gli indicatori calcolati evidenziano un lieve sfasamento delle risorse liquide rispetto agli impegni in scadenza a breve; tuttavia tale circostanza non desta preoccupazioni in quanto:

- tale situazione non è frutto di una cattiva gestione della liquidità e dell'assunzione degli impegni da parte della Società, ma deriva essenzialmente dal vincolo di reinvestimento imposto dalla Città metropolitana, che ha portato ad un consolidamento dell'attivo immobilizzato nel tempo;
- lo sfasamento rilevato non è di significativa entità, in quanto non è di molto inferiore ad 1;
- gli indicatori di liquidità e di solvibilità hanno registrato un miglioramento nel 2023. Ciò denota che la Società sta lavorando per ripristinare l'equilibrio tra le fonti e gli impieghi a breve.

Valutando l'equilibrio della Società da un punto di vista economico, si osserva che le grandezze intermedie di conto economico – come l'EBITDA e il risultato operativo – sono in crescita rispetto al 2022.

Dall'analisi dei principali indicatori di redditività, ovvero il ROE e il ROI, i quali consentono di valutare la capacità dell'impresa di produrre reddito sulla base delle risorse investite e, in particolare:

- il ROE misura la redditività del capitale proprio,
 - il ROI misura invece la redditività dell'impresa, considerando l'intero capitale investito,
- si osserva che entrambi gli indicatori hanno registrato un miglioramento nel 2023, con un ROE che è aumentato di più di un punto percentuale passando da 5,70% a 6,95% e un ROI che riflette la redditività dell'intera impresa che è passato da 1,80% a 2,47%²².

L'immagine che viene restituita è quella di una Società in buono stato di salute, con un attivo immobilizzato consistente, frutto di un'intensa attività di reinvestimento, una capacità di generare ricavi in aumento ed un equilibrio finanziario in miglioramento, attenzionando il riallineamento tra fonti e impieghi a breve.

²² Tali indicatori sono calcolati sulla base dell'utile risultante dal bilancio d'esercizio. Laddove si consideri che la redditività effettiva è largamente superiore, in ragione del fatto che la Società destina ad investimento buona parte della propria marginalità, è facile comprendere come gli stessi siano in realtà di gran lunga superiori, come si vedrà nel prosieguo.

PRINCIPALI INDICATORI SAN SERVOLO S.R.L.	31/12/2023	31/12/2022
Peso oneri finanziari	0,00%	0,00%
Indice di liquidità	0,68	0,64
Indice di durata dei crediti v/clienti	48,89	75,25
Indice di durata dei debiti v/fornitori	133,41	157,79
Indice di durata dei crediti a breve	55,66	91,16
Indice di durata dei debiti a breve	180,66	217,51
Peso delle immobilizzazioni sull'attivo	53%	56%
Peso delle immob. e cred. oltre l'es. sull'attivo	53%	56%
Indice di indebitamento permanente	31%	32%
Totale capitale netto/Totale passivo	23%	22%
Quick ratio	0,68	0,64
Rapporto di indebitamento	3,28	3,48
Indice di solvibilità finale	0,68	0,63
ROI lordo	2,47%	1,80%
M.C.L. su ricavi netti (in percentuale)	35%	38%
Valore aggiunto su ricavi netti (in percentuale)	35%	38%
MOL (EBITDA)	367.594,00	314.976,00
ROS (EBIT)	61.723,00	49.479,00
ROE (sul patrimonio netto totale)	6,95%	5,70%
ROE (sul patrimonio netto senza utile)	7,47%	6,05%

Deve essere rilevato che l'utile netto preso in considerazione nel calcolo del ROE tiene conto delle spese sostenute per il reinvestimento, falsando dunque il risultato ottenuto e non consentendo una corretta comparazione dei dati, posto che le società operanti sul mercato non soggiacciono a vincoli di questa portata, ma destinano verosimilmente solo una parte del margine in investimenti di carattere conservativo e manutentivo per i beni posseduti e di carattere promozionale per l'attività.

Si procede, dunque, a depurare l'indicatore calcolato dagli effetti di tale vincolo di reinvestimento, per consentire una comparazione veritiera della gestione attuata dalla società San Servolo S.r.l. con quelle ravvisabili sul mercato.

	31/12/2023	31/12/2022
Utile esercizio (da bilancio)	54.618,00	41.719,00
Reinvestimenti	560.561,86	408.099,12
- ammortamenti	284.781,51	264.900,00
- pubblicità ed eventi promozionali	32.766,43	19.995,82
Totale utile d'esercizio rideterminato	243.013,92	123.203,30
Patrimonio netto rideterminato	974.421,92	812.892,30
ROE ricalcolato	25%	15%

5.3. Valutazione qualitativa dell'offerta

A completamento dell'analisi di carattere economico sopra condotta, si procede ad un approfondimento dei servizi offerti sotto l'aspetto qualitativo, e ciò al fine di fornire un giudizio in merito alla idoneità della gestione *in house* al raggiungimento di benefici concreti in favore della collettività sotto il duplice profilo della promozione e valorizzazione del patrimonio storico-artistico e paesaggistico affidato e del perseguimento di interessi di socialità e di creazione di valore per la comunità.

In tal senso si ritiene fondamentale la guida fornita dalla Città metropolitana che, in qualità di Socio Unico della San Servolo S.r.l., impone alla medesima dei precisi vincoli logistico-gestionali, volti alla conservazione del patrimonio affidato e al perseguimento di una sua implementazione che si traduca sul piano sostanziale in una incrementata capacità di conseguire ricavi e, dunque, maggiori risorse a disposizione.

In aggiunta, si deve valorizzare l'esperienza acquisita nella gestione di una realtà del tutto peculiare, in considerazione delle componenti che la contraddistinguono. In essa, infatti, sono concentrate sia attività di conservazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, che includono l'attività ricettiva e l'organizzazione di eventi, sia attività di carattere museale.

Di seguito si sviluppano delle considerazioni, in ottica comparata, in ordine alla qualità dei differenti servizi resi dalla Società.

5.3.1. Attività volta alla conservazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare

Con riferimento al carattere qualitativo dell'offerta, preme anzitutto osservare quanto segue:

- a. la sussistenza di molteplici convenzioni con Enti autorevoli e prestigiosi dimostra che l'attività posta in essere nell'Isola di San Servolo è certamente apprezzata e rappresenta un punto di riferimento di valore ove far convergere convegni e iniziative che generano interesse e favoriscono la valorizzazione del patrimonio ivi presente;
- b. nell'allegato D alla relazione ex art. 30 D.Lgs. n. 201/2022, la Città metropolitana ha già valutato e apprezzato i servizi resi dalla San Servolo S.r.l. nel biennio 2022-2023 sotto molteplici fattori:

- ✓ Definizione procedure di attivazione/variazione servizi (modulistica, accessibilità per l'acquisto, alle informazioni e canali di comunicazione, etc.);
- ✓ Cicli di pulizia programmata 7 giorni su 7;
- ✓ Carta dei servizi;
- ✓ Modalità di pagamento (contanti; carte di credito; bonifico; pagoPA);
- ✓ Tempo di intervento (anche in caso di segnalazioni per disservizi): 1 ora;
- ✓ Realizzazione di n. 286 eventi nel 2022 e di n. 290 eventi nel 2023;
- ✓ Mappatura delle attività relative al servizio;
- ✓ Mappatura delle attrezzature;
- ✓ Predisposizione di un piano di controlli periodici;
- ✓ Rispetto degli obblighi in materia di sicurezza del servizio;
- ✓ Accessibilità di utenti disabili (ancorché in Villa Widmann l'accessibilità agli utenti con disabilità sia ridotta);
- ✓ Agevolazioni tariffarie per 36 giorni l'anno (una volta al mese, il Museo del Manicomio, il Museo di Torcello e Villa Widmann permettono l'accesso gratuito ai residenti nella Città metropolitana di Venezia);
- ✓ Esposizione chiara dei prezzi e dei servizi;
- ✓ Climatizzazione dei locali, compatibilmente con le esigenze legate alla tutela dei beni culturali, per le quali non è possibile climatizzare tutti gli spazi offerti in visita (Villa Widmann);
- ✓ Facilità di reperimento informazioni;
- ✓ Riconoscibilità del personale;
- ✓ Regole di condotta del personale (cortesia/educazione);
- ✓ Definizione di procedure per la gestione di eventuali reclami;
- ✓ Definizione di forme di consultazione/partecipazione utenza;
- ✓ Definizione di procedure per il rispetto dell'ambiente/controllo dell'inquinamento;
- ✓ Rilevazione soddisfazione dell'utente.

Dalla medesima relazione è possibile rilevare altresì i seguenti indicatori di efficienza:

Efficienza	Indicatori di costo	2021	2022	2023	Note
Complesso Isola di San Servolo	costo materiali, servizi diretti e personale	867.459,39 + 265.010,06 = 1.131.469,45	1.747.499,25 + 393.269,63 = 2.140.768,88	2.237.114,51 + 435.364,56 = 2.672.479,07	In parte nel 2021 le attività sono state ridotte o del tutto impedita da disposizioni governative antipandemia
	numero utenti stimato	/ 9.000 = 125,72	/ 35.000 = 61,164	/ 40.000 = 66,81	
	costo totale personale (salari e stipendi)	265.010,06 / 13 = 20.385,38	393.269,63 / 11 = 35.751,78	435.364,56 / 11 = 39.578,59	Il costo del personale considera il costo diretto e la parte di staff. Mentre il numero degli addetti è quello direttamente impiegato nel comparto
	totale addetti				
	Indicatori di produttività	2021	2022	2023	Note
	n. abitanti CmVE	846.962	846.962	846.962	Si considerano solo gli addetti diretti
	numero addetti società	/ 13 = 65.150,92	/ 11 = 76.996,55	/ 11 = 76.996,55	
	n. utenti stimato	9.000	35.000	40.000	Si considerano solo gli addetti diretti
	numero addetti società	/ 13 = 692,30	/ 11 = 3.181,81	/ 11 = 3.636,36	
	Indicatori di ricavo	2021	2022	2023	Note
	ricavi totali	1.027.238,27	2.264.770,04	3.142.785,88	
	numero utenti stimato	/ 9.000 = 114,14	/ 35.000 = 64,71	/ 40.000 = 78,56	
	Indicatori di economicità	2021	2022	2023	Note
	ricavi totali	1.027.238,27	2.264.770,04	3.142.785,88	
	costi totali	/ 867.459,39 = 1,18	/ 1.747.499,25 = 1,30	/ 2.237.114,51 = 1,40	

Efficienza	Indicatori di costo	2021	2022	2023	Note
Villa Widmann	costo materiali, servizi diretti e personale	83.529,46 + 80.299,89 = 163.829,35	97.056,53 + 101.975,21 = 199.031,74	192.154,15 + 93.847,72 = 286.001,87	Nell'anno 2021 le attività sono state ridotte o del tutto impedita da disposizioni governative antipandemia
	numero utenti stimato	/ 12.000 = 13,65	/ 25.399 = 7,84	/ 33.208 = 8,61	
	costo totale personale	80.299,89 / 2 = 28.528,48	101.975,21 / 3 = 33.991,73	93.847,72 / 3 = 31.282,57	Il costo del personale considera il costo diretto e la parte di staff. Mentre il numero degli addetti è quello direttamente impiegato nel comparto
	numero addetti				

Efficienza	Indicatori di produttività	2021	2022	2023	Note
Villa Widmann	n. abitanti CmVE	846.962	846.962	846.962	Si considerano solo gli addetti diretti
	numero addetti società	/ 2 = 423.481	/ 3 = 282.320,67	/ 3 = 282.320,67	
	n. utenti stimato	12.000	25.399	33.208	Si considerano solo gli addetti diretti
	numero addetti società	/ 2 = 6.000	/ 3 = 8.466,33	/ 3 = 11.069	
	Indicatori di ricavo	2021	2022	2023	Note
	ricavi totali	110.204,12	187.093,15	242.773,31	
	numero utenti stimato	/ 12.000 = 9,18	/ 25.399 = 7,36	/ 33.208 = 7,31	
	Indicatori di economicità	2021	2022	2023	Note
	ricavi totali	110.204,12	187.093,15	242.773,31	
	costi totali	/ 83.529,46 = 1,31	/ 97.056,53 = 1,93	/ 192.154,15 = 1,26	

Efficienza	Indicatori di costo	2021	2022	2023	Note
Museo della Follia e Archivio Storico	costi materiali, servizi diretti e personale	5.144,20 + 42.878,02 = 48.022,22	6.166,40 + 51.014,55 = 57.180,95	5.418,65 + 50.837,01 = 56.255,66	Nell'anno 2021 le attività sono state ridotte o del tutto impedita da disposizioni governative antipandemia
	numero visitatori	/ 3.144 = 15,27	/ 5.548 = 10,30	/ 5.670 = 9,92	
	costo totale personale	42.878,02 / 2 = 21.439,01	51.014,55 / 2 = 25.507,27	50.837,01 / 2 = 25.418,50	Il costo del personale considera il costo diretto e la parte di staff. Mentre il numero degli addetti è quello direttamente impiegato nel comparto
	numero addetti				
	Indicatori di produttività	2021	2022	2023	Note
	n. abitanti CmVE	846.962	846.962	846.962	Si considerano solo gli addetti diretti
	numero addetti società	/ 2 = 423.481	/ 2 = 423.481	/ 2 = 423.481	
	n. visitatori	3.144	5.548	5.670	Si considerano solo gli addetti diretti
	numero addetti società	/ 2 = 1.572	/ 2 = 2.774	/ 2 = 2.835	
	Indicatori di ricavo	2021	2022	2023	Note
	ricavi totali	17.420,51	28.835,70	27.852,74	
	numero utenti	/ 3.144 = 5,54	/ 5.548 = 5,19	/ 5.670 = 4,91	

Museo della Follia e Archivio Storico	Indicatori di economicità	2021	2022	2023	Note
	ricavi totali	17.420,51 / 5.144,20	28.835,70 / 6.166,40	27.852,74 / 5.428,65	
	costi totali	= 3,38	= 4,68	= 5,13	

Volendo poi fornire una valutazione circa la qualità del servizio che fosse svincolata dalle considerazioni di cui sopra, ci si è avvalsi del supporto di alcune piattaforme per la prenotazione e la valutazione dei servizi, sia per l'attività ricettiva che per l'attività di concessione di spazi per l'organizzazione di incontri e convegni.

Nell'ambito dell'attività ricettiva, ci si è avvalsi del supporto fornito da *Booking.com* selezionando un weekend di fine ottobre per due persone e filtrando la ricerca in modo da ottenere un confronto con strutture dello stesso livello (selezionando strutture a 3 stelle che offrono il servizio di prima colazione).

Sulla base dei parametri inseriti, si è ottenuta una rispondenza di 49 strutture in zona Venezia, all'interno delle quali – ordinando l'elenco per classificazione della struttura e prezzo – il Centro Studi San Servolo si colloca al nono posto, con un punteggio complessivo di 7,9 (buono) ottenuto sulla base di 2.314 recensioni dei clienti, frutto degli elementi di seguito indicati:

- ✓ **Pulizia:** 7,8
- ✓ **Comfort:** 7,8
- ✓ **Servizi:** 7,5
- ✓ **Posizione:** 8,8
- ✓ **Staff:** 8,5
- ✓ **Rapporto qualità/prezzo:** 7,9
- ✓ **Wi-fi gratuito:** 8,5

Ai fini della comprensione della valutazione degli utenti si è ricorsi alla piattaforma *Tripadvisor.com*, ove il Centro Studi San Servolo ha ottenuto un punteggio di 3,5/5 sulla base di 103 recensioni, classificando la struttura alla posizione n. 294 su 368 (considerando le strutture di tutta Venezia).

Sulla base dei dati raccolti, è possibile rilevare che il servizio di ospitalità offerto dalla Società si colloca su un livello intermedio sotto il profilo del rapporto qualità/prezzo rispetto al panorama turistico veneziano, risultando dunque un'offerta appetibile per un ampio bacino di utenza.

Con riferimento all'attività di concessione di spazi, si deve rilevare che da una ricerca *online* è possibile ottenere un elenco di n. 44 strutture nella circoscrizione di Venezia, in cui sono ricomprese sia sedi storiche, sia strutture alberghiere, ove nella prima pagina di tale elenco vengono suggeriti sia il Centro dell'Isola di San Servolo sia Villa Widmann.

E' importante evidenziare che, come indicato nel DUP, l'attività ricettizia svolta tramite *booking.com* costituisce solo il 20% dei proventi derivanti dall'attività ricettiva, anche in ragione del fatto che la disponibilità di camere viene offerta solo in assenza di attività congressuale nell'isola.

5.3.2. Attività museale

La San Servolo S.r.l. completa l'attività di promozione e valorizzazione del patrimonio artistico-culturale affidatole attraverso la gestione di due strutture di interesse storico-culturale:

- il museo del Manicomio e archivio storico, visitati in gran parte da ospiti del Centro Soggiorno e Studi, scolaresche della Città metropolitana di Venezia, appassionati di medicina e turisti in genere;
- la Villa Widmann Rezzonico Foscari, sita a Mira, visitata principalmente da turisti europei.

Dai dati riportati nelle tabelle a supporto della relazione ex art. 30 D.Lgs. 201/2022, è possibile rilevare un incremento dell'affluenza di visitatori presso tali strutture, le quali hanno registrato un aumento nel 2023, rispettivamente, del:

- +2,19% per il museo del Manicomio, passando da n. visitatori 5.548 nel 2022 a 5.670 nel 2023;
- +30,74% per la Villa Widmann, passando da n. visitatori 25.399 nel 2022 a 33.208 nel 2023.

Al fine di effettuare una comparazione anche in ambito museale, si è provveduto a cercare delle realtà che potessero essere raffrontate per caratteristiche e dimensioni:

- con riferimento al museo della Follia si deve rilevare che la peculiarità della struttura non ha consentito l'individuazione di un comparabile;

- con riguardo alla Villa Widmann, si può assumere come raffronto la Villa Rossi Foscari, situata a Stra (VE), lungo la Riviera del Brenta e, dunque, nel medesimo contesto territoriale.

STRUTTURA	APERTURA AL PUBBLICO	TARIFFA	GIUDIZIO
Villa Widmann Rezzonico Foscari	tutto l'anno da martedì a domenica: 10:00 – 13:00 13:30 – 16:30	€ 7,00 intero € 5,00 ridotto	4 su 5 (142 recensioni)
Villa Rossi Foscari	da aprile a ottobre: dal lunedì al venerdì: 9:00 – 13:00 Sabato e domenica: 14:30 – 18:00 da novembre a marzo 9:00 – 13:00	€ 8,00 intero € 6,00 ridotto Gratis: Under 12, disabili con accompagnatore, guide turistiche, accompagnatori di gruppi, giornalisti, membri ICOM	4 su 5 (17 recensioni)

6. ANALISI DEL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO (PEF) 2025 - 2030

Il piano prospettico è stato sviluppato sull'arco temporale dell'affidamento richiesto, che comprende otto mesi nel 2025, gli interi anni 2026-2027-2028-2029 e quattro mesi nel 2030. Il piano sintetizza le risultanze economico-patrimoniali unicamente dell'attività storica di San Servolo S.r.l..

Conto economico prospettico	2025	2026	2027	2028	2029	2030
RICAVI						
<i>tasso di crescita</i>						
Ricavi conduzione servizi dell'isola di San Servolo	2.133.000	3.300.000	3.300.000	3.350.000	3.350.000	1.116.000
Ricavi conduzione del Museo del Manicomio in isola di San Servolo	24.666	37.000	37.000	38.000	38.000	12.600
Ricavi conduzione di Villa Widmann Rezzonico Foscari a Mira (VE)	319.950	200.000	200.000	210.000	210.000	70.000
Altri ricavi	145.206	205.000	205.000	210.000	210.000	70.000
Totale	2.622.822	3.742.000	3.742.000	3.808.000	3.808.000	1.268.600
COSTI						
<i>tasso di crescita</i>						
Amministratore Unico e Organi di Controllo	24.720	35.043	37.000	37.000	38.000	12.666
Personale dipendente	553.000	830.000	830.000	840.000	840.000	280.000
Altri costi del personale	18.732	29.000	30.000	30.000	31.000	10.333
Servizi alla società	69.413	104.000	105.000	105.000	110.000	36.666
Spese generali	30.970	47.000	48.000	49.000	50.000	16.666
Imposte, tasse, sopravvenienze	23.110	35.000	36.000	37.000	38.000	12.666
Costi della conduzione dell'Isola di San Servolo	1.237.000	1.860.000	1.860.000	1.884.000	1.884.000	628.000
Costi della conduzione del Museo del Manicomio in isola di San Servolo	16.666	25.000	26.000	26.000	27.000	9.000
Costi della conduzione di Villa Widmann Rezzonico Foscari a Mira (VE)	267.120	119.000	119.000	122.000	122.000	40.666
Reinvestimento (manutenzioni ordinarie, valorizzazioni, promozioni, ecc.)	122.385	185.000	185.000	190.000	190.000	63.333
Totale	2.363.116	3.269.043	3.276.000	3.320.000	3.330.000	1.109.996
Margine operativo lordo - EBITDA	259.706	472.957	466.000	488.000	478.000	158.604
Ammortamento immobilizzazioni immateriali	160.580	207.999	156.043	141.941	111.565	31.241
Ammortamento immobilizzazioni materiali	76.939	115.355	111.630	108.405	101.907	30.494
Margine operativo netto - EBIT	22.186	149.603	198.328	237.655	264.528	96.869
Oneri finanziari - Debit Senior						
Risultato ante imposte - EBT	22.186	149.603	198.328	237.655	264.528	96.869

Il piano economico prospettico è costruito seguendo una linea prudentiale rispetto ai risultati effettivamente conseguiti nell'ultimo biennio e nel corso dell'esercizio appena concluso:

- i ricavi sono assunti in misura più contenuta rispetto alla media conseguita nell'ultimo biennio (pari a circa € 4.200.000,00);
- i costi appaiono pressoché in linea con quelli effettivamente sostenuti dalla Società.

Stato patrimoniale riclassificato	30/11/2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Immobilizzazioni immateriali nette	862.156	815.144	635.197	509.154	397.213	315.649	314.408
Immobilizzazioni materiali nette	1.028.890	1.063.382	949.975	838.346	729.941	628.034	597.540
Crediti	928.342	681.934	972.920	972.920	990.080	990.080	329.836
Liquidità	573.854	66.551	303.190	540.574	782.548	1.013.985	1.093.135
TOTALE ATTIVO	3.393.242	2.627.011	2.861.282	2.860.994	2.899.783	2.947.748	2.334.919
Debiti operativi	1.385.956	708.935	980.713	982.800	996.000	999.000	332.999
T.F.R.	200.000	230.000	260.000	290.000	320.000	350.000	380.000
Risconti passivi	852.969	717.763	574.763	431.763	288.763	145.763	110.013
Patrimonio netto	954.317	970.313	1.045.807	1.156.431	1.295.020	1.452.985	1.511.907
TOTALE PASSIVO	3.393.242	2.627.011	2.861.282	2.860.994	2.899.783	2.947.748	2.334.919

Osservando la composizione dell'attivo, si rileva un mantenimento delle proporzioni rilevate dai bilanci storici tra attivo immobilizzato e attivo circolante anche per il quinquennio futuro. Analogamente, i livelli di crediti e debiti riportati nel piano indicano essenzialmente una presunzione di continuità nelle modalità di gestione degli stessi e, dunque, nelle tempistiche di incasso e pagamento pattuite. Anche da un punto di vista di solvibilità finanziaria, valgono le considerazioni fatte sui dati consuntivi.

Flussi di cassa prospettici	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Costi dell'investimento	- 225.000	-30.000	-30.000	-30.000	-30.000	-30.000
- oneri capitalizzati						
+ contributo pubblico						
EBIDTA al netto di poste non monetarie	253.516	398.848	378.297	388.934	371.437	120.658
Variazione del capitale circolante netto						
Variazione crediti commerciali	246.408	-290.986	0	-17.160	0	660.244
Variazione debiti commerciali	-677.021	271.778	2.087	13.200	3.000	-666.001
Variazione risconti passivi	-135.206	-143.000	-143.000	-143.000	-143.000	-35.750
Totale ΔCCN	565.819	162.208	140.913	146.960	140.000	41.507
- Imposte figurative con Redd. Operativo	-6.190	-41.739	-55.333	-66.306	-73.803	-27.026
FLUSSI CASSA OPERATIVI UNLEVERED	-537.303	206.640	207.384	211.974	201.437	49.150
+ Variazioni debiti TFR	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
FLUSSI DI CASSA DISP. PER SERVIZIO DEBITO	-507.303	236.640	237.384	241.974	231.437	79.150
- erogazione dividendi						
FLUSSI DI CASSA DISPONIBILI PER AZIONISTA	-507.303	236.640	237.384	241.974	231.437	79.150
* cum FCFO	-537.303	206.640	414.023	625.998	827.434	876.585
* cum FCFE	-507.303	236.640	474.023	715.998	947.434	1.026.585
Liquidità iniziale	573.854	66.551	303.190	540.574	782.548	1.013.985
Liquidità finale	66.551	303.190	540.574	782.548	1.013.985	1.093.135
Variazione liquidità	- 507.303	236.640	237.384	241.974	231.437	79.150

Escluso l'andamento del primo anno di affidamento, dove la gestione assorbe liquidità e non è in grado di generarla a causa dei costi dell'investimento e del fabbisogno derivante dal capitale circolante, a partire dal secondo anno l'attività è in grado di generare un buon flusso di cassa idoneo a consentire alla Società di autofinanziarsi e di non ricorrere al finanziamento di terzi.

7. IPOTESI ALTERNATIVE RISPETTO ALL'AFFIDAMENTO *IN HOUSE*

7.1. Comparazione con altre forme di gestione

Ai fini della valutazione della congruità dell'offerta della Società nei termini individuati dalla normativa e delle pronunce giurisprudenziali sopra richiamate si è proceduto alla verifica di ipotesi alternative all'affidamento diretto.

Come si è evidenziato in precedenza, le prestazioni oggetto dell'affidamento si sostanziano in una molteplicità di attività e, unitamente agli obiettivi posti, sono finalizzati a realizzare una gestione integrata di servizi rivolti al sistema museale, culturale e turistico, all'Isola di San Servolo nel suo complesso. La Città metropolitana di Venezia intende gestire unitariamente dette attività per evitare che la suddivisione dei servizi possa determinare inefficienze, nonché diseconomie sia a livello organizzativo che economico, ottenendo altresì il vantaggio che la gestione unitaria consente di utilizzare le marginalità ottenute nella gestione di alcuni servizi a copertura dei disavanzi registrati nelle attività, quali quelle museali, che normalmente necessitano di contributi pubblici per sostenersi.

E' stata effettuata una verifica sulle possibili convenzioni attualmente disponibili sul sito "Acquistinretepa" cui le pubbliche amministrazioni possono aderire. Dalla consultazione è emersa la disponibilità della Convenzione Facility management beni culturali (Convenzione tra CONSIP S.p.A. e la RTI Acciona Facility Services S.A. Mandataria (L'operosa S.P.A., Consorzio del BO S.C.A.R.L., Getec Italia S.P.A. - già Antas S.r.l.- Mandanti), "Lotto 3 - Veneto e Friuli Venezia Giulia"), avente ad oggetto la fornitura di servizi integrati, gestionali ed operativi da eseguirsi negli istituti e luoghi della cultura pubblici individuati all'art. 101 del D.Lg.s n. 42/2004.

I servizi offerti si sostanziano in:

- servizi operativi, quali manutenzione degli impianti, pulizia e igiene ambientale, manutenzione del verde e altri (facchinaggio interno ed esterno, supporto *front* e *back office* per biblioteche ed archivi, portineria, accoglienza ed assistenza al pubblico);
- e servizi di governo: gestione integrata di tutti i servizi operativi attraverso piattaforma informativa e procedure comuni a tutte le attività: Implementazione e Gestione del Sistema Informativo; Costituzione e Gestione dell'Anagrafica Tecnica; Gestione del Call Center; Gestione Ordini Attività a guasto o a richiesta; Programmazione e Controllo Operativo delle Attività; Sistema di *Customer satisfaction*; Sistema di Monitoraggio e Controllo.

Ancorché molti dei servizi svolti da San Servolo S.r.l. siano ricompresi fra quelli di cui alla Convenzione testé indicata, non si ritiene corretto operare un confronto sotto il profilo

economico tra la concessione del servizio integrato (modalità scelta da questa amministrazione) con l'appalto di (alcuni) servizi. Invero, nell'appalto, la prestazione è resa all'Amministrazione, che ne corrisponde il valore economico ed in capo alla quale rimane il rischio connesso allo svolgimento delle attività; nella concessione, il concessionario assume in proprio il rischio dell'attività posta in essere, il servizio è reso ai cittadini terzi che corrispondono, in tutto o in parte, il corrispettivo.

La scelta della Città metropolitana di affidare alla San Servolo S.r.l. la gestione dei servizi in oggetto dovrebbe essere comparata, pertanto, con analoghe procedure concessorie, e non certo con appalti di servizi (ancorché integrati, come nel caso di quelli riscontrati su Acquistinretepa).

Effettuando alcune ricerche *online*, è stato possibile rinvenire la sussistenza di vari affidamenti in concessione di "servizi culturali" (gestione di musei, di siti archeologici, ecc.), riscontrando tuttavia:

- nella maggior parte dei casi esaminati, che l'Ente pubblico corrisponde un canone atto a garantire al gestore l'equilibrio economico dell'attività posta in essere nell'interesse della collettività; in molti casi, alla concessione è abbinato un appalto relativo alle attività accessorie – ad esempio, il *book shop*, o il bar-caffetteria – i cui (limitati) proventi confluiscono nel bilancio dell'Amministrazione concedente;
- solo in qualche caso, la gestione integrata dei beni e servizi avviene a fronte della percezione di un canone fisso e/o di una componente variabile (ad esempio, sotto forma di *royalties* o comunque di una percentuale dei ricavi realizzati dal concessionario), il cui peso risulta ricompreso – come spesso avviene in ogni ipotesi di affidamento in concessione, anche diverso da quello relativo al patrimonio di rilevanza storico-artistica e ai servizi culturali (ad esempio: la concessione di farmacie comunali) – fra il 40 e il 60% della redditività potenziale, essendo evidente la necessità di riconoscere al gestore, che pure sopporta il rischio d'impresa, la giusta remunerazione.

Si fa incidentalmente notare, peraltro, che il paragone sotto il profilo economico di alcune attività svolte da San Servolo S.r.l. con i servizi oggetto della convenzione di cui sopra non sarebbe ad ogni modo significativo. Sulla base della giurisprudenza citata al precedente

paragrafo 2, la valutazione di convenienza deve essere condotta rispetto all'offerta nel suo complesso e non con riferimento ai singoli elementi che la compongono.

Si evidenzia, infine, che alcuni servizi, quali ad es. servizio di pulizia, custodia, vigilanza armata, manutenzione, ristorazione, sono dalla Società affidati ricorrendo al mercato. Invero, San Servolo, quale società *in house* è soggetta all'applicazione del codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023).

7.2. Analisi mediante banche dati

Le analisi condotte in precedenza hanno permesso di appurare:

- a. che la San Servolo S.r.l. ha sinora gestito in modo efficiente i diversi servizi e attività oggetto di affidamento, ottenendo degli utili che sono stati reinvestiti secondo quanto previsto dal contratto di servizio, nell'ottica del miglioramento delle strutture e dei servizi resi;
- b. che, al fine di verificare che tale scelta sia quella preferibile – nel senso che costituisca quella che comporta il maggior beneficio per la collettività – non appare significativa una comparazione mediante il sito *AcquistinretePA*, dovendosi ricercare un modello concessorio e non l'affidamento di servizi in appalto.

Laddove la Città metropolitana non procedesse con l'affidamento *in house*, dovrebbe necessariamente indire una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla concessione dei medesimi servizi per i quali la San Servolo S.r.l. ha presentato l'offerta oggetto della presente analisi.

Al fine di valutare i risultati ottenuti dalla gestione delle attività tramite la società San Servolo S.r.l., si è provveduto a selezionare un campione di mercato che contenesse delle realtà paragonabili per attività e per dimensione con la Società stessa.

Tale indagine è stata effettuata allo scopo di verificare se – laddove la gestione fosse affidata ad un operatore di mercato (individuato mediante gara) – la Città metropolitana ne trarrebbe un vantaggio – per l'Ente o per la collettività – sotto il profilo economico²³.

²³ La comparazione dovrebbe avvenire, ovviamente, anche sotto il profilo qualitativo. A tal proposito, si osserva anzitutto che l'indagine qualitativa svolta al precedente par. 5.4, nonché il dettaglio delle attività poste in essere (ed in particolare le numerose e prestigiose convenzioni stipulate dalla Società) illustrato al par. 5.1. dimostrano senza tema di smentita l'assoluto rilievo e valore qualitativo della gestione posta in

La presente analisi è stata condotta con l'ausilio di due banche dati, AIDA e ORBIS.

	ROS	EBITDA/FATTURATO	ROE	PN/TOTALE PASSIVO
Dati medi campione comparabili	6%	11%	13%	45%
San Servolo	1%	9%	25%	29%

Sono stati analizzati i dati delle realtà costituenti il campione e per ciascuna di esse sono stati calcolati gli indici riportati nella tabella che segue ed è stata calcolata la media.

Dal confronto tra i dati di mercato e i dati della Società in oggetto sembrerebbe emergere che la San Servolo S.r.l. sia, almeno apparentemente, meno performante rispetto ai *competitors* sul mercato con riferimento alla maggior parte degli indici; ciò, in prima battuta, potrebbe dipendere dalla specificità della realtà aziendale che non trova un perfetto corrispondente sul mercato, in quanto la medesima svolge contemporaneamente sia attività di carattere ricettivo, sia attività museale e di organizzazione eventi.

Se si procede però ad una depurazione delle grandezze intermedie di conto economico quali EBITDA ed EBIT dagli effetti dell'attività di reinvestimento – come fatto in precedenza per il calcolo del ROE – il rendimento della Società muta sensibilmente con specifico riferimento agli indici di redditività delle vendite (ROS) e dell'EBITDA/fatturato.

	31/12/2023		31/12/2023
EBITDA	367.594,00	EBIT	61.723,00
Reinvestimenti	560.561,86	Reinvestimenti	560.561,86
- ammortamenti	284.781,51	- ammortamenti	284.781,51
- pubblicità ed eventi promozionali	32.766,43	- pubblicità ed eventi promozionali	32.766,43
Totale utile d'esercizio rideterminato	243.013,92	Totale utile d'esercizio rideterminato	243.013,92
EBITDA rideterminato	610.607,92	EBIT rideterminato	304.736,92
EBITDA/fatturato ricalcolato	14%	ROS ricalcolato	7%

	ROS	EBITDA/FATTURATO	ROE	PN/TOTALE PASSIVO
Dati medi campione comparabili	6%	11%	13%	45%
San Servolo	7%	14%	25%	29%

essere dalla San Servolo S.r.l.. Ci si soffermerà, pertanto, unicamente sulla valutazione economica al fine di comprendere – nell'ipotesi in cui un eventuale soggetto affidatario sviluppasse attività al livello qualitativo dell'attuale concessionario – se l'affidamento alla San Servolo S.r.l. risulti essere la soluzione che produce il maggior beneficio economico per la Città metropolitana e la collettività.

Alla luce di tale depurazione, è possibile ricavare non solo un allineamento dei risultati della Società rispetto a quelli conseguiti dai *competitors* sul mercato, ma addirittura si riscontra **una maggior efficienza sotto il profilo dell'impiego delle risorse e una conseguente maggior capacità di generazione di risultati positivi**, di modo che - considerando nella valutazione anche i benefici concreti derivanti dal programma di reinvestimento annualmente messo in atto - si può ritenere che un simile modello di gestione consenta il raggiungimento di una maggior economicità, efficienza, redditività ed utilità in senso assoluto rispetto ai modelli canonici di gestione adottati dal mercato e ai modelli misti utilizzati di consueto dalle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, ferma restando la non perfetta comparabilità della Società rispetto alle realtà aziendali prese a riferimento nel campione, la San Servolo S.r.l. si colloca comunque in una posizione ampiamente soddisfacente rispetto alle imprese operanti sul mercato. Dal raffronto dei rendimenti ottenuti da operatori privati che svolgono attività simili e quelli conseguiti dalla Società, infatti, spiccano chiaramente i benefici ritraibili dall'assunzione di un modello di gestione *in house* rispetto al ricorso al mercato, dal momento che la Società ha conseguito dei risultati migliori rispetto al mercato:

- sia sotto il profilo delle redditività, calcolata in funzione di grandezze intermedie di conto economico EBITDA e EBIT rispetto ai ricavi delle vendite, ottenendo un ROS e un EBITDA/fatturato superiori rispetto alla media del campione, rispettivamente di un punto e tre punti percentuali;
- sia sotto il profilo del ROE, cioè del rendimento del capitale proprio impiegato, il quale supera il *benchmark* di mercato di ben 12 punti percentuali.

Anche ipotizzando che l'affidamento avvenga in favore di un concessionario diverso dalla San Servolo S.r.l., e che questi riesca ad ottenere le stesse marginalità realizzate dalla Società *in house*, risulterebbe comunque evidente la convenienza per la Città metropolitana di proseguire nella concessione in favore del medesimo soggetto.

Ciò deriva essenzialmente dalla circostanza che una gestione *in house* consente alla Città metropolitana di trattenere nella propria controllata il 100% degli utili realizzati, senza dover rinunciare ad una parte in favore del soggetto concessionario. La Città metropolitana, infatti, concede gratuitamente l'utilizzo dei beni costituenti il compendio immobiliare

dell'isola e la gestione delle attività, ponendo in capo alla Società unicamente il vincolo di destinare al reinvestimento una parte dei margini conseguiti nell'esercizio. Da una gestione interna dell'affidamento – giustificata alla luce del rapporto di partecipazione che lega affidante e affidatario – derivano **benefici sostanziali sia sotto il profilo economico, in termini di maggiori utili mantenuti in società, sia sotto il profilo dell'ottimizzazione del reinvestimento dei margini.**

Come si è anticipato nel precedente par. 7.1., l'analisi compiuta dal sottoscritto con riferimento a fattispecie relative alla concessione di servizi pubblici mediante procedura ad evidenza pubblica ha portato a riscontrare che al soggetto affidatario rimanga un utile (al netto del canone concessorio corrisposto all'Ente concedente) compreso fra il 40 e il 60% della redditività ritratta dalla gestione dei servizi affidati.

Nel caso di specie, viceversa, il vantaggio per la Città metropolitana nella prosecuzione dell'affidamento alla San Servolo S.r.l., anche se l'Ente non percepisce direttamente alcun canone concessorio, risulta evidente ove si pensi:

- che la Società destina ingenti risorse agli investimenti, che aumentano il valore dei beni di proprietà della Città metropolitana e dei servizi resi;
- che gli utili netti risultanti dal bilancio incrementano il valore del patrimonio netto della Società, la cui totalità delle quote è posseduta dalla stessa Città metropolitana di Venezia;
- che la Società potrà con maggiore flessibilità rispetto ad un soggetto terzo assumere in futuro la gestione di alcuni servizi non necessariamente remunerativi (com'è avvenuto, ad esempio, con la gestione dell'Auditorium di Mestre nel corso del 2024).

8. CONCLUSIONI IN ORDINE ALLA VERIFICA DELLE CONDIZIONI PREVISTE DALL'ART. 7 DEL D.LGS. 36/2023 E DAGLI ARTT. 14 E 17 DEL D.LGS. 201/2022.

Nella presente relazione si è dato conto dell'analisi delle caratteristiche tecniche ed economiche dei servizi (nonché della peculiarità degli stessi), delle ragioni del mancato ricorso al mercato (nei termini del disposto legislativo come sopra declinati), illustrando i benefici per la collettività garantiti dalla gestione *in house*, effettuando una valutazione

degli aspetti economici e qualitativi (anche considerando i dati e le informazioni emergenti dalle verifiche periodiche *ex art. 30 D.Lgs. 201/2022*) dell'offerta e della pregressa gestione *in house*.

Alla luce dell'analisi dei dati e delle argomentazioni illustrate nella presente relazione, si ritiene conveniente per l'Amministrazione l'affidamento *in house* alla San Servolo S.r.l., e soddisfatte, quindi, le condizioni previste dagli artt. 7 del D.Lgs. n. 36/2023 e degli artt. 14 e 17 del D.Lgs. n. 201/2022. E ciò sinteticamente per le motivazioni che seguono:

- a) l'analisi condotta sui dati contabili rilevati negli ultimi due esercizi ha dimostrato come tutti i fattori produttivi impiegati siano finalizzati ad assicurare l'erogazione dei servizi affidati dall'Ente, garantendo al contempo un rapporto equilibrato con i proventi conseguiti;
- b) la situazione economica e patrimoniale è solida e consente l'autosufficienza gestionale;
- c) la dotazione organica è adeguata alla gestione del servizio;
- d) viene garantita la corretta e conveniente esecuzione dell'affidamento ed, in particolare, la capacità di fornire servizi nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia. Sussistendo il vantaggio di disporre di una struttura professionalmente qualificata e la conoscenza delle situazioni di contesto in cui opera, la Società è in grado di garantire l'espletamento delle prestazioni richieste, con l'impiego di minori risorse possibili (efficienza nell'uso di risorse pubbliche) e in condizioni di equilibrio economico finanziario (economicità); una struttura in grado di gestire i servizi e di intervenire con competenza, professionalità ed efficacia d'azione, ove e quando se ne presenti la necessità (celerità e qualità);
- e) vengono conseguiti livelli prestazionali elevati, come dimostrato dall'evoluzione dei parametri operativi. La Società si è dimostrata in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo nel rispetto degli obblighi prefissati del servizio nel rispetto degli obiettivi di universalità (intesa come continuità del servizio ed accessibilità fisica ed economica ai servizi offerti) e socialità (idoneità del servizio a rispondere alle esigenze provenienti dalla collettività);

- f) San Servolo S.r.l. negli anni ha sviluppato forti interazioni tra i servizi gestiti, generando economie di scala e rappresentando un'importante realtà economica del territorio, il cui scopo primario non è il conseguimento di un utile, ma la realizzazione degli obiettivi definiti dall'Ente ed il mantenimento di un equilibrio economico, finanziario e durevole con investimento degli utili per il miglioramento dei servizi offerti. Tale assunto garantisce, altresì, che le risorse pubbliche non vengano destinate ad altre finalità che non siano il ritorno a favore della Città metropolitana dei servizi richiesti.

Le ragioni della preferibilità dell'Affidamento diretto dei servizi a San Servolo S.r.l. sono da ricercarsi anche nei seguenti elementi:

- g) la gestione dei servizi oggetto dell'offerta proposta dalla Società viene affidata ad un gestore con esperienza pregressa nei confronti del quale l'Amministrazione mantiene rilevanti poteri di indirizzo, controllo e coordinamento. Il sistema di programmazione, monitoraggio e controllo sulle attività svolte dalla Società e sui riflessi economici della stessa, consente alla Città metropolitana di verificare costantemente il corretto equilibrio tra le risorse impiegate ed i risultati conseguiti;
- h) il controllo sull'andamento della gestione dei servizi è più diretto ed immediato, rispetto alle forme di controllo che possono trovare riferimento e disciplina in un capitolato d'onori in caso di appalto esternalizzato, riducendo la semplificazione nelle procedure ed escludendo l'insorgere di contenziosi;
- i) l'avvalimento della Società *in house* costituisce l'utilizzo di uno strumento più agevole e diretto per il raggiungimento dei risultati, potendo contare su una flessibilità e multidisciplinarietà delle attività da svolgere in grado di adeguarsi in tempi rapidi alle esigenze funzionali dell'ente pubblico ed eventuali mutamenti dei contesti di riferimento.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, si ritiene che sussistano le ragioni per considerare "congrua" l'offerta presentata da San Servolo S.r.l. descritta al paragrafo 3 della presente relazione.

Venezia, Mestre, lì 31 marzo 2025

Dott. Angelo Martorana


54