



COMUNE di ABBIATEGRASSO

Settore Servizi alla Persona

Affidamento dei servizi alla persona, scolastici e di Ambito all'Azienda Speciale Servizi alla Persona - Valutazione del modello gestionale in house

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento in house providing (ex art. 34 commi 20 e 21 decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179; art 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50)

SOMMARIO

§ 1.	Scopo del documento	3
§ 2.	Stato del documento.....	3
§ 3.	Introduzione	5
§ 4.	Informazioni di sintesi	7
§ 5.	Inquadramento normativo	7
§ 5.1.	Servizi pubblici locali	7
§ 5.2.	L'opzione in house providing	8
§ 5.3.	Il controllo analogo congiunto.....	9
§ 5.4.	Le ragioni del mancato ricorso al mercato	10
§ 6.	Relazione tecnico illustrativa	13
§ 6.1.	Requisiti del Comune di Abbiategrasso.	13
§ 6.2.	Requisiti dell'Azienda Speciale Servizi alla Persona	13
§ 6.3.	Caratteristiche generali dei servizi.....	13
§ 6.4.	Obblighi di servizio universale	14
§ 7.	Modalità di affidamento prescelta.....	15
§ 8.	Motivazione economico-finanziaria della scelta.....	16
§ 8.1.	Congruità economica	16
§ 8.2.	Azioni di adeguamento del costo del lavoro.....	17
§ 8.3.	Ragioni del mancato ricorso al mercato e benefici per la collettività.....	18
§ 9.	Raccomandazioni di sviluppo	22
§ 10.	. Prospetto di coerenza di questa relazione	23

§ 1. Scopo del documento

Scopo di questo documento è fornire elementi e ragioni a supporto della decisione di affidare *in house provinding* dei servizi alla persona, dei servizi scolastici e dei servizi di ambito del Piano Sociale di Zona all'Azienda Speciale Servizi alla Persona (di seguito ASSP), azienda monocomunale del Comune di Abbiategrasso.

Più in particolare, questo documento è redatto ai fini previsti dall'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 nonché dell'art. 34, comma 20 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179.

In sostanza il documento fornisce una valutazione sulla sussistenza delle condizioni giuridiche ed economiche per proseguire con l'affidamento dei servizi ad ASSP.

§ 2. Stato del documento

Revisione	Data	Descrizione	Pagine
00	13/07/2022	Prima emissione	Tutte

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizi alla Persona, Servizi educativi scolastici, Servizi di Ambito – Piano sociale di Zona
Ente affidante	Comune di Abbiategrasso e Ambito territoriale sociale di Abbiategrasso (territori dei Comuni di Abbiategrasso, Albairate, Besate, Bubbiano, Calvignasco, Cassinetta di Lugagnano, Cisliano, Gaggiano, Gudo Visconti, Morimondo, Motta Visconti, Ozzero, Rosate, Vermezzo con Zelo
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento in house providing
Durata del contratto	9 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Servizi già attivi e oggetto di contratto di servizio
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Abbiategrasso e Ambito territoriale sociale di Abbiategrasso (territori dei Comuni di Abbiategrasso, Albairate, Besate, Bubbiano, Calvignasco, Cassinetta di Lugagnano, Cisliano, Gaggiano, Gudo Visconti, Morimondo, Motta Visconti, Ozzero, Rosate, Vermezzo con Zelo

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott. Francesco Reina
Ente di riferimento	Comune di Abbiategrasso
Area/servizio	Settore Servizi alla Persona
Telefono	0294692521
Email	francesco.reina@comune.abbiategrasso.mi.it

Data di redazione	13/07/2022
-------------------	------------

§ 3. Introduzione

Il Comune di Abbiategrasso, con propria deliberazione di Consiglio comunale del 7 novembre 2002, n. 90 ha costituito l'Azienda Speciale Servizi alla Persona (ASSP), approvandone il relativo Statuto.

Con deliberazioni del Consiglio Comunale nr. 27 e 28 del 30 marzo 2009, esecutive, è stato determinato lo scorporo del ramo di attività farmaceutico e parafarmaceutico pubblico e al dettaglio dall'Azienda speciale servizi alla persona a favore di Amaga SPA e sono state approvate le modifiche allo statuto della "Azienda Speciale Servizi alla Persona".

Con deliberazione di Consiglio Comunale n.93 del 11 dicembre 2009 sono state apportate ulteriori modifiche all'art 2 dello statuto dell'Azienda.

Con deliberazione di Consiglio comunale del 23 giugno 2014, n. 35 è stato aggiornato lo Statuto Aziendale, anche per adeguarlo alle normative vigenti in materia di servizi pubblici locali, ribadendo il principio secondo il quale l'attività dell'Azienda è retta da criteri di economicità, efficacia ed autonomia imprenditoriale che dovranno assicurare l'obiettivo del raggiungimento del pareggio di Bilancio (Art. 34 comma 2). Lo Statuto inoltre stabilisce che i rapporti di servizio e finanziari vengano disciplinati da apposito Contratto di servizio (art. 7).

Con deliberazione di Consiglio comunale del 18 dicembre 2014, n. 89 servizi socio assistenziali e i servizi di formazione professionale di titolarità del Comune di Abbiategrasso, sono stati classificati come servizi privi di rilevanza economica.

Con deliberazione del Consiglio Comunale del 17 dicembre 2015, n. 113 è stata approvata la bozza di "Contratto di servizio tra il Comune di Abbiategrasso e l'Azienda Speciale Servizi alla Persona (ASSP) per la realizzazione e gestione dei Servizi alla Persona con particolare riferimento ad attività riconducibili ai servizi socio-assistenziali e di Formazione professionale".

In virtù del Contratto di servizio approvato nel dicembre 2015, sottoscritto in data 21 gennaio 2016, l'Azienda Speciale Servizi alla Persona regola i rapporti tra il COMUNE e l'AZIENDA nell'ambito della realizzazione e gestione dei "servizi alla persona" così come previsto nello Statuto dell'AZIENDA, con particolare riferimento alle attività socio-assistenziali ed in particolare i servizi resi per le finalità proprie del comune di Abbiategrasso:

- ✓ assistenza domiciliare anziani/disabili (SAD);
- ✓ assistenza domiciliare minori (ADM);
- ✓ pasti a domicilio;
- ✓ trasporto persone diversamente abili;
- ✓ servizio psicologico servizio tutela minori;
- ✓ servizio sociale area disabili e fragilità;
- ✓ sportello d'ascolto e consulenza per le scuole secondarie di primo grado;
- ✓ servizio di protezione giuridica.

Con deliberazione di Giunta comunale del 30 giugno 2016, n. 87 avente ad oggetto “ATTO DI INDIRIZZO PER LA GESTIONE DI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI DA PARTE DELL'AZIENDA SPECIALE SERVIZI ALLA PERSONA DALL'1/1/2017 AL 31/8/2019” è stato ampliato il novero dei servizi svolti dall'Azienda per conto del Comune di Abbiategrasso.

Con deliberazione di Giunta comunale del 12 dicembre 2016, n. 178 avente ad oggetto “INTEGRAZIONE ATTO DI INDIRIZZO ASSUNTO CON ATTO DI G.C. N. 87 DEL 30.6.2016 PER LA GESTIONE DI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI DA PARTE DELL'AZIENDA SPECIALE SERVIZI ALLA PERSONA - PERIODO DALL'1.1.2017 AL 31.8.2019” sono stati ulteriormente definiti e precisati i servizi erogati dall'Azienda al Comune di Abbiategrasso in ambito educativo.

Con deliberazione di Giunta comunale del 19 dicembre 2018, n. 188 avente ad oggetto “ATTO DI INDIRIZZO PER LA GESTIONE DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI, DISTRETTUALI E SOCIO-EDUCATIVI DA PARTE DELL'AZIENDA SPECIALE SERVIZI ALLA PERSONA” l'Amministrazione comunale ha espresso indirizzo politico affinché i servizi socio assistenziali ed educativi erogati al Comune di Abbiategrasso venissero proseguiti rispettivamente sino al 31 dicembre 2023 e sino al 31 agosto 2023, demandando al futuro Contratto di servizio il recepimento degli indirizzi espressi,

Con la medesima deliberazione di Giunta comunale l'Amministrazione comunale ha recepito gli indirizzi dell'Assemblea dei Sindaci per la parte relativi ai servizi resi dall'Azienda al Comune di Abbiategrasso quale ente capofila dell'Ambito territoriale di Abbiategrasso, in attuazione dell'Accordo di Programma per l'attuazione del Piano Sociale di Zona 2015-2017, la cui validità temporale è stata prorogata sino all'approvazione del nuovo Piano Sociale di Zona 2021-2023.

Con deliberazione di Consiglio comunale del 3 febbraio 2021, n. 13 è stato specificamente individuato un obiettivo esecutivo nel Documento Unico di Programmazione 2021-2023 che prevede la seguente finalità:

“Ridefinire il Contratto di servizio con ASSP: monitoraggio dei servizi affidati ed apporto dei relativi correttivi, con particolare riferimento alla definizione dei rapporti tra Comune e Azienda relativamente al servizio tutela minori; sviluppo, in chiave di prevenzione del disagio adolescenziale, di una rete delle realtà che a vario titolo sul territorio si occupano di preadolescenti ed adolescenti”.

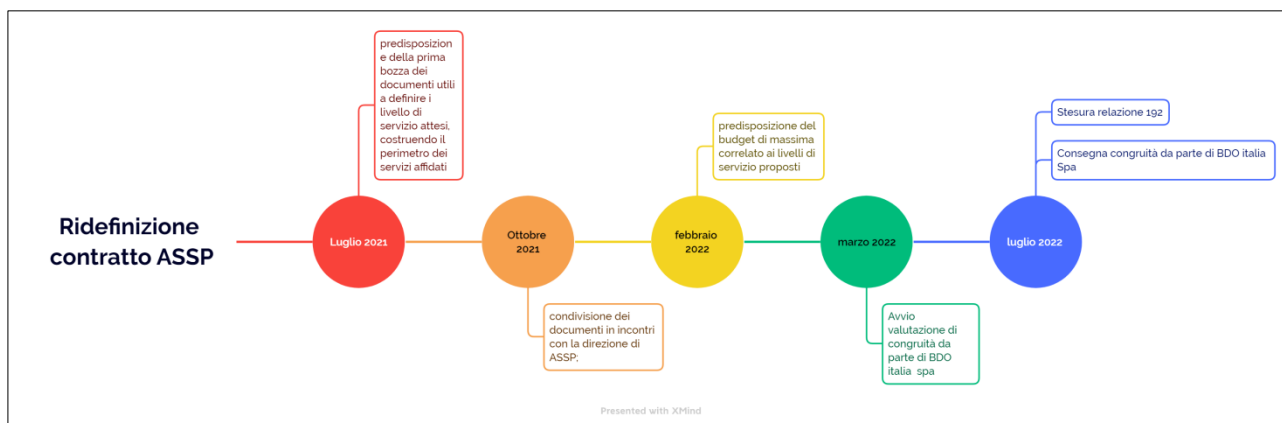
Nel corso dell'anno 2021 perciò è stato attivato un complesso percorso istruttorio per ridefinire l'affidamento dei servizi ad ASSP.

Il percorso si è sviluppato in questo modo:

- luglio/ottobre 2021 predisposizione della prima bozza dei documenti utili a definire i livelli di servizio attesi, costruendo il perimetro dei servizi affidati;
- luglio 2021 / febbraio 2022 condivisione dei documenti in incontri con la direzione di ASSP;

- marzo / luglio 2022: predisposizione del budget di massima correlato ai livelli di servizio proposti, tenendo conto dei fattori connessi al costo del personale; valutazione indipendente da parte di BDO Italia Spa sotto il profilo della congruità economica; stesura di questa relazione finale:

La rappresentazione per linea del tempo è la seguente:



§ 4. Informazioni di sintesi

§ 5. Inquadramento normativo

§ 5.1. Servizi pubblici locali

I servizi pubblici locali vengono erogati dall'Ente Pubblico in favore di una data comunità, al fine di soddisfare determinati bisogni e di promuoverne lo sviluppo sociale. L'Amministrazione gode di una facoltà di scelta relativa al modello gestionale da adottare; può, infatti, decidere di svolgere direttamente il servizio o di esternalizzarlo.

Fondamentale, sul punto, è l'art. 113 del Testo Unico sugli Enti Locali; sebbene più volte riformata da interventi normativi e pronunce di incostituzionalità, la norma rappresenta ancor oggi il riferimento primario per la scelta delle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali.

Quanto alle modalità di gestione, l'art. 113 TUEL prevede sostanzialmente tre modelli alternativi; il ricorso al mercato, il partenariato pubblico e l'affidamento *in house*. Come si avrà modo di approfondire nei paragrafi successivi, con il primo modello gestorio la prestazione viene esternalizzata mediante affidamento a soggetti terzi che sono selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica; viceversa, con l'*in house* la produzione viene internalizzata dall'Ente il quale sceglie di erogare direttamente il servizio, anche avvalendosi di società interamente controllate dal medesimo.

§ 5.2. L'opzione in house providing

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di “*in house providing*” dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti.

L'art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte contemporaneamente le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi; ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste “controllo analogo” qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria “*in house*” un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il “controllo analogo” può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. “controllo analogo indiretto”);
2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;
3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società “*in house*”. L'iscrizione in tale elenco avviene secondo le modalità e i criteri definiti dall'ANAC e consente di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

Tuttavia, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità “*in house*”, avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto “*in house*”, avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

1. delle ragioni del mancato ricorso al mercato;

2. dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Sono sempre più numerose le pronunce giurisprudenziali su questa disposizione.

Vale la pena riepilogare i principali approdi giurisprudenziali in materia.

§ 5.3. Il controllo analogo congiunto

Sul tema del controllo analogo congiunto non sono mancate pronunce di rilievo.

Il Legislatore del 2016 ha tentato, con l'articolo 5, comma 5 del nuovo 'Codice') di individuare i presupposti del controllo analogo congiunto: si tratta delle ipotesi in cui le diverse amministrazioni *“sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative [della] persona giuridica”*.

La formula legislativa non risolve la questione di come sia possibile coniugare il dato del controllo con quello del frazionamento del capitale.

In base a un primo filone giurisprudenziale la sussistenza del controllo analogo nel caso degli organismi pluripartecipati deve essere vagliata non in relazione alla posizione del singolo ente, bensì in modo “globale e sintetico”, cioè in relazione all'influenza determinante collettivamente esercitata.

In base a tale ottica *“il controllo deve intendersi assicurato anche se svolto non individualmente ma congiuntamente dagli enti associati, deliberando anche a maggioranza ma a condizione che sia effettivo; dovendo tale requisito essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente”* (in tal senso: Cons. Stato, V, sent. 30 aprile 2018, n. 2599).

In base a un opposto filone l'effettività e la concretezza del controllo analogo congiunto dovrebbero essere verificate in relazione alla posizione del singolo ente e l'effettività di tale potere potrebbe essere affermata soltanto laddove il singolo ente detenga poteri condizionanti le scelte strategiche e gli obiettivi significativi della società.

A tal fine occorrerebbe ravvisare in capo al singolo ente conferente poteri di condizionamento e di controllo *“superiori per intensità rispetto a quelli normalmente previsti dal diritto societario”*. Tale possibilità dovrebbe essere ammessa anche attraverso il ricorso a strumenti quali i patti parasociali, i comitati ad hoc e il riconoscimento di specifici poteri di veto (in questo senso: Cons. Stato, III; 27 aprile 2015, n. 2154).

Un terzo filone giurisprudenziale ha infine tentato di individuare una sorta di 'via mediana' fra i primi due e ha ritenuto che, al fine di individuare il requisito del 'controllo analogo' negli organismi pluripartecipati:

- non sia necessario che il singolo ente eserciti un'influenza determinante su tutte le scelte dell'organismo in house

- ma è sufficiente che eserciti un’influenza notevole sulle scelte che ineriscono il frammento di gestione relativo al proprio territorio.

Per vero, di recente sembra affermarsi con maggiore vigore il secondo filone giurisprudenziale, che richiede la previsione di poteri od organi in grado di farsi sì che i soci possano determinare un controllo maggiore rispetto agli ordinari strumenti previsti dal diritto societario.

Così si è affermata la piena legittimità della costituzione di organi speciali di controllo con poteri particolarmente invasivi sulle scelte della società: “(...) *Perché si abbia condivisione del controllo è, allora, indispensabile una sedes nella quale la volontà comune possa assumere la forma di determinazioni vincolanti per gli organi amministrativi e che non sia l’assemblea dei soci per la prevalenza che i soci di maggioranza vi esercitano secondo le ordinarie regole deliberative (principio di maggioranza azionaria) e per la predominanza, nelle deliberazioni ivi assunte, dell’interesse al risultato economico della società.*”

Tale luogo è ragionevole sia un organo assembleare speciale, come, nel caso di specie, il Comitato unitario per il controllo analogo e i Comitati tecnici di controllo per ciascuna Divisione.” /cfr. Cons. Stato, sezione V, 26 ottobre 2020, n. 6460; conforme Cons. Stato, sezione V, 15 dicembre 2020, n. 8028).

Ancor più di recente anche la giurisprudenza di primo grado sembra far trasparire un approccio maggiormente rigoroso : “(...) *Effettivamente rispetto ad altri modelli presi in esame dalla giurisprudenza (v. la già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 6460/2020, ma anche C.d.S., Sez. V, sentenza n. 8028/2020) nel caso che qui ci occupa manca:*

- (i) *il potere del Comitato Unitario di annullare o revocare gli atti del C.d.A. contrastanti con gli interessi degli Enti soci affidanti;*
- (ii) *il potere del Comitato Unitario di sanzionare gli amministratori che disattendano le proprie direttive;*
- (iii) *il potere di veto dell’Ente affidante rispetto alle decisioni che attengano al servizio reso nel proprio territorio;*
- (iv) *il potere dell’Ente affidante di recedere dall’affidamento quando non soddisfi più i proprio interessi generali.*

(...) In definitiva, i poteri che gli Enti affidanti esercitano in proprio o attraverso il Comitato Unitario finiscono per non differenziarsi grandemente da quelli che competono a un socio in base al diritto comune, (...) Il che porta a concludere che nel caso di specie non sussiste affatto quella condizione di eterodirezione della società partecipata da parte degli Enti soci affidanti, che costituisce l’essenza del controllo analogo.” (cfr. Tar Lombardia, Brescia, sezione I, 23 marzo 2021, n. 280; conforme Tar Lombardia, Brescia, sezione I, 11 maggio 2021, n. 438).

§ 5.4. Le ragioni del mancato ricorso al mercato

Nel corso degli ultimi anni ha preso sempre più piede una lettura dell’art. 192 del Codice dei Contratti molto rigoroso e sfavorevole al ricorso alle società partecipate.

Quest'orientamento si è rafforzato dopo la pronuncia della Corte di Giustizia:

“L'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che subordina la conclusione di un'operazione interna, denominata anche «contratto in house», all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna.” (cfr. Corte di giustizia europea, Sez. I X, 6/2/2020 n. C-89/19 a C-91/19).

Alla Corte di Giustizia si è unita la Corte Costituzionale che ha ravvisato la piena legittimità costituzionale dell'art. 192 del Codice dei Contratti:

“(…) La norma delegata, in effetti, è espressione di una linea restrittiva del ricorso all'affidamento diretto che è costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni, e che costituisce la risposta all'abuso di tale istituto da parte delle amministrazioni nazionali e locali, come emerge dalla relazione AIR dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), relativa alle Linee guida per l'istituzione dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, ai sensi dell'art. 192 del codice dei contratti pubblici.

9.2. Si tratta di una scelta di fondo già vagliata da questa Corte, che – con specifico riferimento alle condizioni allora poste dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, ma con affermazioni estensibili anche al caso odierno – ha osservato: «[s]iffatte ulteriori condizioni [...] si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione in house del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta – e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato –, ma neppure si pone in contrasto [...] con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un “margine di apprezzamento” del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza “nel” mercato e “per” il mercato» (sentenza n. 325 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2013).” (cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 27 maggio 2020, n. 100).

In questo rinnovato quadro interpretativo, il Consiglio di Stato si è soffermato sul particolare e aggravato onere motivazionale che deve accompagnare le scelte circa l'affidamento *in house providing* di un determinato servizio o di più servizi:

“(…) La motivazione addotta dall'ente, pertanto, non soddisfa i citati requisiti richiesti dall'art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50 del 2016, atteso che si omette di esplicitare, attraverso un'analisi economica approfondita basata su dati oggettivi e non elusiva del disposto normativo, le ragioni di

preferenza per l'affidamento in house rispetto al ricorso all'evidenza pubblica in punto di convenienza economica, di efficienza e qualità del servizio. Come visto, il comune si limita infatti, con affermazioni per lo più generiche e riferibili allo schema dell'in house in generale, ad evidenziare i vantaggi dell'affidamento alla società xxx, senza procedere, sviluppando in termini concreti un'indagine quali-quantitativa, ad esplicitare le ragioni della preferibilità di esso rispetto al ricorso al mercato” (cfr. Cons. Stato, sezione IV, 15 luglio 2021, n. 5351).

La motivazione dunque non può essere generica e basata su affermazioni apodittiche ma in realtà non dimostrate.

E così si è affermato che: “(...) *Questo non significa che il Comune avrebbe dovuto svolgere una gara a monte della scelta del modello di affidamento da adottare, ma che avrebbe dovuto effettuare una accurata indagine di mercato, esaminando contesti paragonabili per verificare se era possibile ottenere in un contesto concorrenziale quanto meno le stesse condizioni offerte dalla società partecipata.*” (Tar Lombardia, Brescia, sezione I, 11 maggio 2021, n. 438).

Oppure, entrando nel merito di alcune valutazioni, si è affermato che: “(...) *Inoltre, è previsto che i canoni fissi e i costi a misura possano essere aggiornati nel corso dell'appalto sia in relazione all'andamento dell'indice generale ISTAT dei prezzi al consumo, sia in relazione all'aumento del costo di produzione del servizio (articolo 37 del contratto di servizio cit.). Il che, oltre a rendere incerto l'effettivo costo del servizio e la convenienza dell'affidamento “in house”, rende ancor meno significativa la comparazione di cui si è detto*” (Tar Lombardia, Brescia, sezione I, 11 maggio 2021, n. 438).

Dopo quest'inquadramento normativo e giurisprudenziale è possibile passare all'esame vero e proprio delle condizioni di erogazione del servizio e della comparazione con il mercato.

§ 6. Relazione tecnico illustrativa

§ 6.1. Requisiti del Comune di Abbiategrasso.

Il Comune di Abbiategrasso è regolarmente iscritto nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, tenuto da ANAC secondo le Linee guida n. 7.

§ 6.2. Requisiti dell'Azienda Speciale Servizi alla Persona

L'Azienda ASP è stata costituita con deliberazione di Consiglio comunale del 7 novembre 2002, n. 90.

Sul database ANAC reperibile a questo link <http://dati.anticorruzione.it/#/inhouse> , è possibile consultare il provvedimento d'iscrizione di ASSP, adottato il 22 marzo 2022 (istanza id 3970 del 18 marzo 2021).

La posizione di ASSP è quindi regolare ai fini delle Linee guida n. 7 di ANAC.

§ 6.3. Caratteristiche generali dei servizi

Questa relazione riguarda una pluralità di servizi erogati da ASSP a favore del Comune di Abbiategrasso sia quale comune singolo sia quale capofila del Piano Sociale di Zona.

Il nuovo perimetro dei servizi individuato nel percorso istruttorio è il seguente:

- a) Servizi alla persona (socio assistenziali) per le finalità del Comune
 - 1) Servizio di Assistenza domiciliare anziani/disabili (SAD);
 - 2) Servizio di Assistenza domiciliare minori (ADM);
 - 3) Servizio Pasti a domicilio
 - 4) Servizio Trasporto per persone fragili;
 - 5) Servizio Tutela minori e Famiglia;
 - 6) Servizio di protezione giuridica;
 - 7) Servizio Emergenza Abitativa;
 - 8) Sportello e interventi di psicologi scolastica;
- b) Servizi educativi e scolastici (o socio-educativi)
 - 1) Servizi di conciliazione (pre e post scuola, centro estivo scuola dell'infanzia);
 - 2) Servizi di assistenza educativa scolastica;
 - 3) Servizi di accompagnamento al trasporto scolastico;
 - 4) Servizi di formazione professionale attraverso la gestione del Centro di Formazione Professionale Leonardo da Vinci;

c) Servizi di Ambito – Piano Sociale di Zona (al Comune quale ente capofila dell’Ambito Territoriale):

- 1) Servizio d’Integrazione Lavorativa (SIL);
- 2) Servizio Affidi Familiari;
- 3) Servizio Adulti di Fiducia;
- 4) Servizio Sportello Donna;
- 5) Servizio Sportello stranieri, assistenti familiari ed interventi di mediazione;
- 6) Servizio prevenzione scolastica;
- 7) Servizio centralizzato reddito di cittadinanza e servizio sociale professionale (rafforzamento);
- 8) Servizio Progettazione sociale.

Per ciascuna della tre aree sono stati costruiti documenti che individuano i Livelli di Servizio attesi e da erogare.

La logica dei Livelli di Servizio è sostanzialmente incentrata sull’individuazione di parametri/livelli standard sul piano del personale; delle caratteristiche dei servizi da erogare.

Per il dettaglio si rimanda ai tre documenti definiti, allegati a questa relazione.

I documenti individuano anche il contesto normativo di riferimento per ciascun servizio.

§ 6.4. Obblighi di servizio universale

Parte dei servizi sono ormai inseriti fra i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) previsti nel capitolo 2 del Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi sociali 2021-2023, approvato con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 22 ottobre 2021.

Una buona parte di questi servizi, infatti, prevedono l’impiego della figura dell’assistente sociale, oltre ad altre figure professionali tipiche (ad. esempio, psicologo nel servizio tutela minori e famiglia).

Questi aspetti vanno sottolineati in maniera particolare, poiché incide anch’esso sulle motivazioni che portano verso il modello dell’*in house providing*.

§ 7. Modalità di affidamento prescelta

La modalità di affidamento prescelta è in continuità con la gestione del contratto in essere con ASSP, ossia l'affidamento in house ad azienda speciale ai sensi dell'art. 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

L'affidamento ad ASSP rispetti i seguenti requisiti previsti dall'ordinamento europeo:

- l'azienda è ente strumentale del Comune di Abbiategrasso, unico soggetto che l'ha costituita e controlla secondo le regole proprie dell'azienda speciale previste dall'art. 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che consentono un controllo pregnante e profondo della gestione aziendale, attraverso:
 - a) la designazione dei componenti del Consiglio di Amministrazione;
 - b) l'approvazione degli atti fondamentali da parte del Consiglio comunale, secondo le previsioni dell'art. 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267¹
- l'attività prevalente è svolta in favore del Comune di Abbiategrasso, come si evince anche dall'analisi di congruità redatta da BDO Italia spa.

L'Azienda, nel 2022, conta attualmente su un budget previsionale di circa 2,560 milioni di euro verso il Comune di Abbiategrasso, mentre i servizi resi verso altri enti ammontano a circa 156 mila euro.

Circa il 94,2% del volume finanziario di attività dell'Azienda è quindi rivolto al Comune di Abbiategrasso.

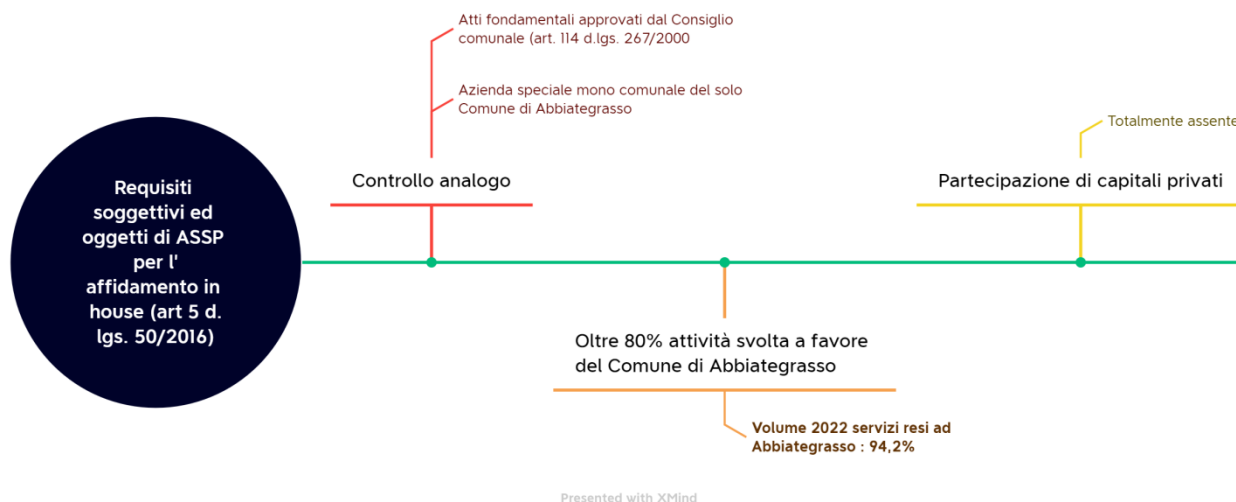
Anche in termini di prospettiva, rispetto al nuovo Contratto, il cui valore annuo effettivo è stimato in 2.462 milioni di euro annui, la quota attuale dei servizi resi a terzi rappresenterebbe solo il 6,2 %, mentre il 93,8% sarebbe rivolta al Comune di Abbiategrasso.

L'art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ha codificato i requisiti elaborati dalla giurisprudenza precisando che *“Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto*

¹ Il comma 8 indica questi atti fondamentali: il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale; il budget economico almeno triennale; il bilancio di esercizio; il piano degli indicatori di bilancio.

previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata”,

Sulla base dei dati esposti è possibile verificare il rispetto della disciplina nazionale che ha recepito le direttive europee in materia:



Sono poi presenti gli altri requisiti indicati nei paragrafi § 6.1 e § 6.2.

§ 8. Motivazione economico-finanziaria della scelta

§ 8.1. Congruità economica

Sul piano economico e finanziario la scelta è accompagnata da un'analisi di congruità indipendente affidata alla società BDO Italia Spa, i cui esiti sono allegati a questa relazione.

BDO Italia ha analizzato il contratto di servizio rispetto ai volumi 2022, in un assetto analogo ai servizi previsti nel nuovo assetto contrattuale, tenendo conto dei costi generali ribaltati.

BDO Italia ha analizzato nel dettaglio i servizi il cui volume economico supera la soglia di materialità individuata in 75mila euro, pari al 3% circa dei ricavi di ASSP, coprendo circa l'89,1% dei servizi resi al Comune di Abbiategrasso, sulla base del budget 2022.

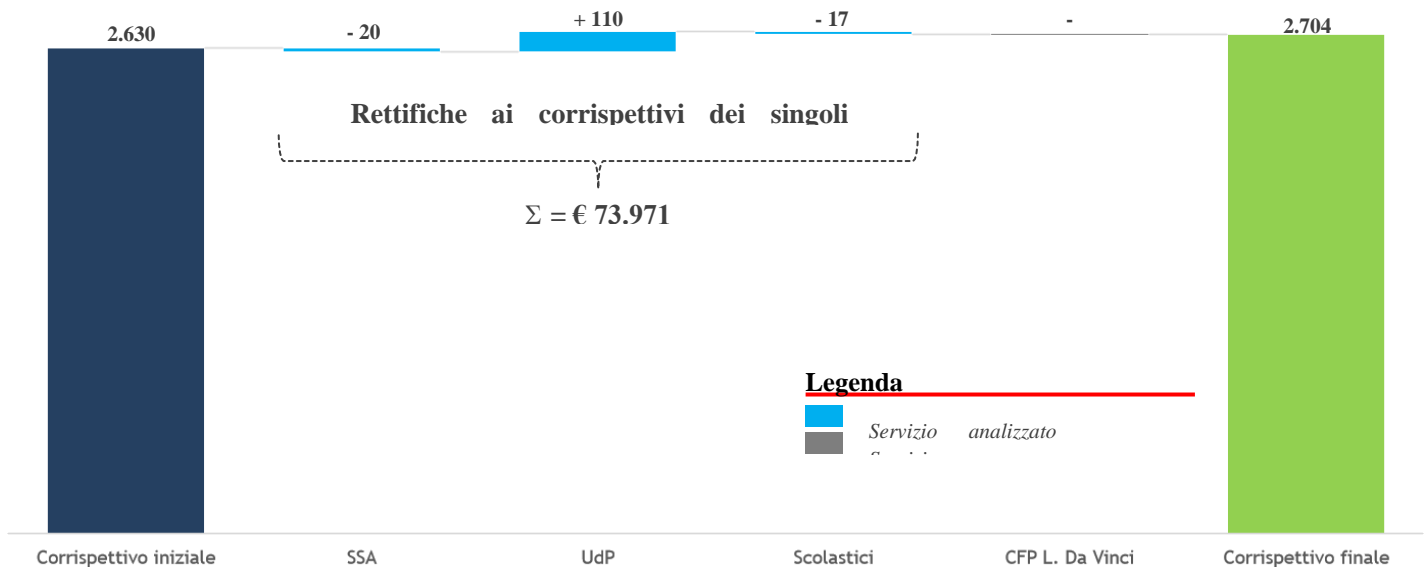
BDO Italia ha effettuato un'analisi di *benchmarking* fondata su questa metodologia:

- analizzare la performance di ASSP, sulla base del confronto con le società comparabili;
- analizzare, sulla base dei dati pubblici disponibili, le tariffe dei servizi il cui corrispettivo risulta superiore rispetto alla soglia di materialità individuata attraverso un confronto con un campione di gare esperite in Comuni del Nord Italia.

Sotto il primo profilo, ASSP è complessivamente in linea con le performance di società comparabili (pagina 31 relazione BDO Italia).

Sotto il secondo profilo (pagina 40 della relazione BDO Italia) emerge che il corrispettivo complessivo del contratto (2.630 milioni di euro) è inferiore al potenziale corrispettivo conseguibile sul mercato (2.704 milioni di euro o 2.666 milioni di euro in caso di metodo ponderato).

Rispetto al confronto con il mercato quindi si ottiene:



All'interno del corrispettivo complessivo del contratto sono state considerate anche le somme a regime per il trasferimento della sede di ASSP in via San Carlo 23/c, una volta che saranno trasferiti i servizi comunali nella nuova sede di Via Cairoli.

§ 8.2. Azioni di adeguamento del costo del lavoro

ASSP nel mese di dicembre 2021 (nota prot. 54273/2021), anche su istanza delle parti sindacali, ha sottoposto al Comune di Abbiategrasso la questione dell'adeguamento di parte del costo del lavoro, allo scopo di migliorare la condizioni retributiva dei lavoratori dell'azienda e contenere, specie su alcuni profili professionali importanti, il turn-over dovuto alle dimissioni del personale che ottiene posti e condizioni lavorative/retributive migliori in altri settori/aziende.

Con nota prot. 5983 del 10 febbraio 2022 il Sindaco ha comunicato di aver dato mandato ai dirigenti di valutare la richiesta, chiedendo nel contempo all'azienda di voler quantificare l'onere per l'adozione delle misure più idonee per affrontare il problema.

Nell'ambito del percorso istruttorio, l'Azienda ha operato una quantificazione complessiva dei maggiori costi pari a circa 44.600,00 euro, derivanti da due misure riguardanti il personale amministrativo (9.600,00 euro, i buoni pasto (35.000,00 euro). Inoltre, l'Azienda ha stimato anche i maggiori costi derivante da misure sui salari del personale in generale (cfr. all. 04).

Al di là delle specifiche misure prescelte, che rimarranno in parte nell'ambito dell'autonomia aziendale, occorre verificare se l'impatto di queste scelte può alterare il giudizio di congruità.

Così non è come si può ricavare immediatamente dal fatto che il margine rilevato da BDO Italia (vedi paragrafo precedente) è superiore a 73mila euro, e quindi anche maggiore del costo di alcune

delle misure previste. Un'eventuale azione aziendale volta a contenere il *turn-over* applicando tutte le misure ipotizzate avrebbe effetti sui corrispettivi complessivi di contratto, portandoli a 2.743 mila euro, determinando il superamento della soglia di *benchmarking* (2.704 mila euro) di circa 39 mila euro, pari all'1,47% della soglia di mercato. Una differenza di modesta entità, perfino inferiore alla soglia del 3% utilizzata da BDO Italia nelle proprie valutazioni.

Nell'ambito dello schema di contratto e, in particolare, dell'allegato 04 relativo al budget e alle tariffe contrattuali, si è tenuta in considerazione quest'ipotesi.

§ 8.3. Ragioni del mancato ricorso al mercato e benefici per la collettività

L'art. 192, comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 prevede che: ***“Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego”.***

Oltre alla congruità economica, occorre mettere in evidenza anche le altre ragioni che inducono a scegliere il modello *in house providing*.

Certamente, queste ragioni vanno ben messe in evidenza in maniera puntuale quando un'offerta non fosse congrua rispetto al mercato. Ciò non toglie che la medesima evidenza è richiesta anche quando l'offerta del soggetto in house risulti congrua rispetto ai valori conseguibili sul mercato.

La scelta del modello *in house* consente una ricomposizione in termini di scala di diversi servizi in campo sociale ed educativo (ad esempio, assistenza domiciliare minori e assistenza educativa specialistica ecc.) nel contesto di un soggetto su cui il Comune di Abbiategrasso può esercitare un controllo molto più pregnante di quello conseguibile anche un rapporto contrattuale ben presidiato in termini di clausole contrattuali, penali e controlli.

L'azienda speciale, tra i vari modelli disponibili, certamente rappresenta una forma di ente strumentale su cui il controllo pubblico sugli atti fondamentali permette una penetrante capacità di determinare e garantire i livelli di servizio attesi, con evidenti benefici per la collettività in termini di :

- accesso ai servizi, senza limitazioni o distinzioni;
- qualità dei servizi resi, attraverso i Livelli di Servizio definiti.

Ma c'è di più. La legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) all'articolo 1, comma 797 e seguenti, ha introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale (LEPS) definito da un operatore ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti.

In quest'ottica, ai fini di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, la legge citata ha previsto l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti sociali territoriali (ATS) in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente.

Il contributo è così determinato:

- 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;
- 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

Il finanziamento, a valere sul Fondo povertà, ha natura strutturale e non riguarda solo le nuove assunzioni. Dunque, ciascun Ambito avrà diritto al contributo per i relativi assistenti sociali fintantoché il numero di assistenti sociali in proporzione ai residenti si manterrà sopra le soglie previste dalla normativa. Pertanto, i contributi pubblici sono relativi anche al personale già assunto, laddove eccedente le soglie previste.

Orbene, le istruzioni operative² per l'erogazione del contributo prevedono espressamente che:

*“Ai fini del calcolo, devono essere considerati tutti gli assistenti sociali effettivamente impiegati nei servizi sociali svolti nel territorio dell'Ambito Territoriale e nella loro organizzazione e pianificazione assunti a tempo indeterminato. **In relazione alla concreta organizzazione dei servizi sociali in ciascun Ambito territoriale, si può fare riferimento a quelli assunti da:***

- *Comune, Unione di Comuni (art. 32 D. Lgs. 267/2000), Comunità Montana (artt. 27-28-29 del D.Lgs. 267/2000);*
- ***Azienda Speciale ovvero Azienda Servizi alla Persona, ai sensi dell'art. 114 del D. Lgs. 267/2000 (Ente strumentale del Comune)***
- *Istituzione ai sensi dell'art. 114 del D. Lgs. 267/2000 (organismo strumentale del Comune)*
- *Comune capofila, in caso di convenzione (art. 30 del D. Lgs. 267/2000)*
- *Consorzi per la gestione di servizi socioassistenziali e sociosanitari (art. 31 D. Lgs. 267/2000)*
- *Società della Salute (riconducibile all'art. 31 D. Lgs. 267/2000)*
- *Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona, art. 31 e 114 del D. Lgs. 267/2000*

*Pertanto, ai fini del calcolo degli assistenti sociali operanti nell'Ambito territoriale, potranno essere considerati quelli che sono assunti dai soggetti sopra indicati, purché assunti a tempo indeterminato, svolgano effettivamente la loro attività a favore di uno o più Comuni appartenenti all'Ambito e siano effettivamente impiegati nei servizi sociali. **Non possono essere considerati gli assistenti sociali dipendenti da soggetti privati o del Terzo Settore a seguito di appalto di interventi e servizi ovvero dipendenti da Aziende Sanitarie Locali operanti all'interno delle stesse,***

² Reperibili, per il 2022, qui [Potenziamento servizi \(lavoro.gov.it\)](https://www.lavoro.gov.it/potenziamento-servizi)

ad eccezione delle situazioni in cui i Comuni abbiano delegato la funzione socioassistenziale all'Azienda Sanitaria Locale (vedi Regione Veneto)."

Una parte dei servizi affidati ad ASSP concorrono al rispetto del LEPS legato al numero di assistenti sociali in servizio. Quanto meno con i seguenti servizi:

- Servizio Tutela minori e Famiglia;
- Servizio di protezione giuridica;
- Servizio Emergenza Abitativa;
- Servizio Affidi Familiari;
- Servizio Adulti di fiducia;
- Servizio centralizzato reddito di cittadinanza e servizio sociale professionale (rafforzamento);
- Servizio progettazione sociale.

Per l'anno 2021 il contributo stimato per l'ambito di Abbiategrasso è stimato in 185.446 euro³. La quota spettante al Comune di Abbiategrasso oscilla tra 90 e 100mila euro annue.

Questo contributo sarebbe in gran parte perso o comunque fortemente ridotto nel caso in cui i servizi fossero erogati dal mercato e non dall'azienda speciale.

Questo aspetto, non secondario, che consente un recupero di risorse a finanziamento dei servizi, rientra a pieno titolo fra i benefici per la collettività, specie in termini di efficienza e ottimizzazione delle risorse.

Questo "vantaggio" specifico del modello *in house* rispetto al mercato, trascina con sé anche considerazioni di scala, non potendo immaginare di erogare tramite l'azienda solo questi sette servizi. I costi generali, di struttura, avrebbero effetti importanti. Ecco dunque la necessità che anche altri servizi, in parte correlati a quelli, siano gestiti dallo stesso soggetto *in house*, consentendo economie di scale su alcune componenti comuni.

Non va dimenticato, poi, che parte del contratto è dedicato a servizi d'ambito funzionali all'attuazione del Piano Sociale di Zona di cui il Comune di Abbiategrasso è capofila.

La programmazione zonale costituisce il luogo delle decisioni programmatiche assunte dall'assemblea dei sindaci, ma anche uno spazio ampio di *governance* del welfare locale e di fatto rappresenta:

- un patrimonio di conoscenze tecniche, di dati, di evidenze qualitative al servizio del decisore politico;
- un importante ambito di relazioni tra operatori e attori che a diverso titolo intervengono nel lavoro sociale;

³ Decreto ministeriale n. 144 del 25 giugno 2021 consultabile a questo link <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2021/DM-144-del-25062021-Contributo-Ambiti-territoriali.pdf>

- un luogo di attrazione di competenze e saperi e un ambito di negoziazione e costruzione di nuove alleanze;
- un luogo di pari diritti e doveri dei cittadini e dei servizi del distretto che si esplica anche attraverso la costruzione di regolamenti di ambito territoriale vincolanti per tutti i comuni, gli operatori, i fruitori dei servizi.

ASSP può contribuire in modo essenziale all'ideazione progettazione e realizzazione di nuovi servizi che rispondono a nuovi bisogni sociali del territorio, attraverso l'accesso a risorse economiche aggiuntive a favore dei cittadini dell'abbiategrasse. E la sua partecipazione può essere comunque direttamente controllata dal Comune di Abbiategrasso, diversamente dagli operatori di mercato, dove il livello di ingaggio e partecipazione sarebbe influenzato principalmente da fattori economici, quali: il conseguimento di ulteriori commesse o quote di finanziamenti pubblici.

Sempre in termini di economia di scale e di efficienza non va trascurata la coerenza di mantenere nel contratto i Servizi di formazione professionale attraverso la gestione del Centro di Formazione Professionale Leonardo da Vinci.

Una duplice occasione per:

- auto produrre percorsi formativi per gli operatori e per gli utenti più fragili;
- creare ricavi dalla vendita a terzi di servizi di formazione.

Per completare la valutazione, occorre anche verificare che lo schema di contratto proposto non contenga previsioni che in qualche modo favoriscano la posizione dell'azienda rispetto al mercato, creando condizioni sfavorevoli per il Comune.

Sotto questo aspetto è stata esaminata la prima bozza di schema di contratto redatta dal Comune in vista del nuovo affidamento.

Lo schema è composto da 26 articoli, di cui sono particolarmente rilevanti per la valutazione:

- art. 13 rapporti economici precisazioni: che le tariffe contrattuali costituiscono la remunerazione esclusiva dei servizi erogati, oltre alle eventuali tariffe a carico dell'utenza direttamente rimosse dall'Azienda sulla base delle disposizioni del Contratto;
- art. 14 Modifiche al Contratto: che disciplina puntualmente i casi di modifica del Contratto;
- art. 17 Responsabilità, che imputa le responsabilità all'Azienda richiedendo idonee coperture assicurative;
- art. 19 Penali, che prevede la procedura di applicazione di penali, aggiungendo una tutela rispetto al controllo analogo esercitato dal Comune;
- art. 20 Cause di risoluzione, che prevede la procedura di risoluzione aggiungendo una tutela rispetto al controllo analogo esercitato dal Comune;
- art. 21 Recesso che disciplina i casi di recesso.

L'esame delle disposizioni contrattuali non fa emergere forme evidenti od occulte di disposizioni più favorevoli di quelle conseguibili con una procedura d'appalto che applichi le disposizioni sull'esecuzione previste dal Codice dei Contratti.

In sintesi, oltre alla congruità economica, almeno altri cinque aspetti concorrono a favorire il ricorso al modello *in house*, e in particolare quello dell'azienda speciale:

- 1) il maggior potere di controllo e direzione assicurato dall'approvazione dei gli atto fondamentali previsto dall'art. 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che assicura maggiore incisività rispetto a un modello basato su clausole negoziali;
- 2) il conseguimento del LEPS legato allo standard di assistenti sociali e il relativo finanziamento previsto dall'art. 1, commi 797 e seguenti della legge 178/2020; finanziamento in gran parte perso con il ricorso al mercato;
- 3) la gestione di più servizi, oltre a quelli che concorrono al LEPS citato, assicurando economie di scala e un corretto ribaltamento dei costi generali e indiretti;
- 4) il contributo dell'azienda speciale alla fase di ideazione e realizzazione di nuovi servizi, maggiormente controllato e indirizzato rispetto al mercato, che si muoverebbe secondo logiche di convenienza;
- 5) la particolare possibilità di efficienza con il collegamento ai servizi erogati dal Centro di Formazione Professionale Leonardo da Vinci.
- 6) lo schema di contratto non determina previsioni più favorevoli all'azienda rispetto a quelle applicate al mercato a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

§ 9. Raccomandazioni di sviluppo

Pur concludendo positivamente la valutazione sul modello di affidamento *in house* dei servizi, appare opportuno suggerire alcune azioni di sviluppo che potrebbero accrescere i benefici per la collettività.

Sono almeno tre le raccomandazioni possibili:

- 1) ampliare il volume dei servizi verso terzi, specie se “al mercato” o “all’utenza” sfruttando di più quel 20% di volume che l'art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 consente di erogare a soggetti diversi dal socio o dai soci; si è visto che i servizi erogati a terzi sono sotto il 10% dei ricavi aziendali; la crescita di questi servizi non potrebbe che migliorare l'incidenza dei costi generali sul contratto di servizio;
- 2) ampliare le attività del Centro di Formazione Professionale Leonardo da Vinci, specie nell'ottica dell'incremento dei servizi a terzi già raccomandato al punto 1;
- 3) valutare con attenzione la trasformazione in azienda speciale consortile (art. 31 e 114 d.lgs. 267/2000) per i comuni del territorio dell'ambito dell'abbiategrasse, rendendo così ancor più coerente l'azione d'ambito che il Comune di Abbiategrasso svolge, quale capofila del Piano Sociale di Zona, con il ricorso alla propria azienda.

I tre aspetti esulano dalla specifica valutazione sull'affidamento *in house* e dovranno trovare luogo di riflessione all'interno di un adeguato piano industriale di ASSP.

Tuttavia, non possono essere taciuti, perché possono rappresentare una chiave di favorevole sviluppo del modello di affidamento.

Infine, non va dimenticato anche l'opportunità rappresentata dall'ampliamento dei servizi comunali affidati.

Si pensi agli asili nido comunali, per i quali l'amministrazione ha già espresso un indirizzo di valutazione dell'ipotesi con deliberazione di Giunta comunale del 16 marzo 2022, n. 47.

L'ampliamento di servizi ben definiti potrebbe consentire di migliorare l'incidenza dei costi generali, con effetti benefici di scala.

L'affidamento di nuovi servizi dovrà necessariamente oggetto di verifica di congruità nel rispetto della normativa vigente in tema di affidamenti *in house*.

In tal senso, lo schema di contratto contiene specifica clausola.

§ 10. . Prospetto di coerenza di questa relazione

Questa relazione è resa ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 nonché dell'art. 34, comma 20 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179.

Il testo della relazione rispetta comunque lo schema tipo di relazione che il Ministero per lo Sviluppo Economico, in collaborazione con INVITALIA, ha predisposto per facilitare la compilazione della relazione che, ai sensi del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21.

Il prospetto di coerenza con lo schema tipo è verificato in questo modo:

Voce schema tipo	Parte della relazione di riferimento	Esito
Informazioni di sintesi	Paragrafo § 2	Verificato
Sezione A normativa di riferimento	Paragrafo § 6.3 nonché Livelli di Servizio allegati	Verificato
Sezione B1 caratteristiche del servizio	Paragrafo § 6.3 nonché Livelli di Servizio allegati	Verificato
Sezione B2 obblighi di servizio pubblico e universale	Paragrafo § 6.3 nonché Livelli di Servizio allegati, Paragrafo § 6.4	Verificato
Sezione C Modalità di affidamento prescelta	Paragrafo § 7	Verificato
Sezione D Motivazione economico-finanziaria della scelta	Paragrafo § 8 ed allegata valutazione indipendente espressa da BDO Italia Spa.	Verificato

Allegati:

- valutazione di congruità BDO Italia SPA;
- schema contratto di servizio e relativi allegati.

IL DIRIGENTE DEL SETTORE SERVIZI
ALLA PERSONA

Dott. Francesco Reina

