



## COMUNE DI CARRARA

Decorato di Medaglia d'Oro al Merito Civile

SETTORE SERVIZI SOCIALI/SERVIZI ABITATIVI

U.O. Servizi Amministrativi/Integrazione Socio-Sanitaria e Attività Amministrativa del Terzo Settore

### **RELAZIONE ILLUSTRATIVA EX ART. 34 C. 20 D.L. 179/2012 CONVERTITO IN L. 221/2012 DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO DIRETTO IN HOUSE ALLA SOCIETÀ NAUSICAA SPA DI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI E SOCIO-EDUCATIVI.**

#### **INFORMAZIONI DI SINTESI**

La presente relazione istruttoria, redatta ai sensi dell'Art. 34 comma 2 del D.L. 179/2012 convertito in L. 221/2012, in coerenza rispetto alla disciplina europea e nel rispetto dei principi generali di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza di cui all'art. 1 della legge n. 241/90 e delle condizioni previste dall'art. 5 del codice dei contratti pubblici d. lgs. 50/2016.

Sarà pertanto esaminata e valutata la sussistenza dei requisiti richiesti dal legislatore nazionale e europeo dando conto dei presupposti amministrativi necessari per l'affidamento diretto ad organismo in house di servizi pubblici locali di rilevanza economica, in particolare dei presupposti gestionali ed organizzativi e di quelli inerenti la congruità economica della scelta da effettuarsi da parte del Consiglio Comunale.

Oggetto dell'affidamento	servizi socio-assistenziali e socio-educativi di interesse generale: -Servizi di Assistenza socio-educativa scolastica e domiciliare ai minori disabili; - Servizi socio-assistenziali e socio-educativi ai minori disabili nel contesto dei centri estivi comunali; -Servizio di assistenza Domiciliare Sociale; -Servizio Assistenza Domiciliare (SAD) per anziani non autosufficienti; -Servizio di Educativa Territoriale; -Progetti di Incontri Protetti;
Ente affidante	COMUNE DI CARRARA
Tipo di affidamento	CONTRATTO DI SERVIZIO
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO DIRETTO A SOCIETÀ IN HOUSE
Durata del contratto	DAL 01/01/2023 AL 31/12/2025
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	COMUNE DI CARRARA

## SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott.ssa Barbara Tedeschi
Ente di riferimento	Comune di Carrara
Area/servizio	Dirigente Settore Servizi Sociali / Servizi Abitativi
Email	barbara.tedeschi@comune.carrara.ms.it
Data di redazione	06/12/2022

### Sezione A

## NORMATIVA DI RIFERIMENTO

### A.1 - ORDINAMENTO EUROPEO

In tema di concorrenza e ammissibilità di affidamenti in house-providing, l'ordinamento euro-unitario ha normative rilevanti cui si affiancano numerosissime pronunce giurisprudenziali, di cui se ne indicheranno alcune di particolare rilevanza.

La Corte di giustizia ha ritenuto coerente il modello in house con le direttive in materia di appalti di servizi con alcune pronunce, a partire dalla sentenza 18 novembre 1999, causa C 107/98, Teckal, con ulteriori approfondimenti per specifiche fattispecie, come quelli che emergono dalle sentenze 11 gennaio 2005, causa C-26/03, Stadt Halle, e 10 settembre 2009, causa C-573/07, Sea s.r.l., fino alla sentenza della Grande Sezione del 9 giugno 2009 causa C 480/0 Commissione c. Germania. La giurisprudenza richiamata ritiene che "esulano dal campo di applicazione delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici i contratti stipulati da un'amministrazione aggiudicatrice qualora, da un lato, l'ente pubblico eserciti sulla sua controparte contrattuale, soggetto giuridicamente distinto da esso, un **controllo analogo** a quello da esso esercitato sui propri servizi e qualora, dall'altro, tale soggetto realizzi la **parte più importante** della propria **attività** con l'ente pubblico (v., in tal senso, sentenza Teckal, cit., punti 49 e 50). Quindi rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche "autoprodurre" beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una "relazione organica" (c.d. affidamento in house). Il meccanismo dell'affidamento diretto a soggetti in house, deve, però, essere strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi **in una ingiustificata compromissione dei principi** che presiedono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni contenute nel Trattato a tutela della concorrenza. In altri termini, il modello operativo in house non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali, che richiedono che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private (art. 345 TFUE).

I principi dettati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia trovano una formulazione normativa nell'**art. 12 della nuova direttiva in materia di appalti**, approvata il **15 gennaio 2014** dal Parlamento europeo. In questa disciplina si ritrovano le **linee guida** di quella **giurisprudenza**, cui si aggiungono elementi specifici, come la **quantificazione percentuale dell'attività prevalente**, l'**esclusione** del concorso di **partecipazioni non pubbliche** ad eccezione di quelle che non si traducono in poteri di veto e non incidono su decisioni strategiche, nonché il **controllo analogo** sia **in holding** che **in forma congiunta**.

Quindi l'art. 12, al paragrafo 1, esclude dal proprio ambito applicativo, l'affidamento in cui siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica affidataria un **controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi (lett. a)), **oltre l'80% delle attività** della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice (lett. b)); nella persona giuridica controllata **non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati**, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati

che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata (lett.c)). Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un **controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti **un'influenza determinante** sia sugli **obiettivi strategici** che sulle **decisioni significative** della persona giuridica controllata.

## A.2 - ORDINAMENTO NAZIONALE

Tutto il sistema dei servizi pubblici locali, previsto dal **D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267** (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), è incentrato sul criterio di rilevanza economica.

L'**art. 112** dispone che : "Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali."

L'**art. 113** regola la materia dei servizi pubblici a rilevanza economica.

Sul secondo punto la giurisprudenza si è soffermata più volte affermando che la differenza tra le tipologie di servizio pubblico, a rilevanza economica o meno, attiene soprattutto all'astratta potenzialità di produrre un utile e quindi di riflettersi sull'assetto concorrenziale del settore (**Cons. Stato, sez. v, 23 ottobre 2012, n. 5409**). Dunque deve essere considerato di rilevanza economica un servizio per il quale esista almeno potenzialmente un mercato di riferimento e una possibile competizione rilevante economicamente.<sup>1</sup>

Con il **D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175** (T.U. in materia di società a partecipazione pubblica) il legislatore ha provveduto a definire (**art. 2**) i servizi di interesse generale ( "le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale") e i servizi di interesse economico generale ("i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato").

Il legislatore nazionale, dunque, ritiene che la nozione di servizio di interesse economico generale è determinata dal criterio secondo il quale, per l'economicità delle attività, è sufficiente sia ipotizzabile, sul piano oggettivo, un mercato concorrenziale, anche solo potenziale.

Infine, il **D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** (Codice dei contratti pubblici) agli **artt. 140 ss.** Disciplina gli appalti di servizi sociali.

---

<sup>1</sup> In via di principio va considerato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non è possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura economica (secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001). In sostanza, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno è ragionevole pensare che si debba prendere in considerazione non solo la tipologia o caratteristica merceologica del servizio (vi sono attività meramente erogative come l'assistenza agli indigenti), ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini (ad esempio servizi della cultura e del tempo libero da erogare, a seconda della scelta dell'ente pubblico, con o senza copertura dei costi). Dunque, la distinzione di cui si sta parlando può anzitutto derivare da due presupposti, in quanto non solo vi può essere un servizio che ha rilevanza economica o meno in astratto ma anche uno specifico servizio che, per il modo in cui è organizzato nel caso di specie, presenta o non presenta tale rilevanza economica.

Saranno, quindi, privi di rilevanza economica i servizi che sono resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo (invero, la dicotomia tra servizi a rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica può anche essere desunta dalle norme privatistiche, coincidendo sostanzialmente con i criteri che contraddistinguono l'attività di impresa nella previsione dell'art. 2082 Cod. civ. e, per quanto di ragione, dell'art. 2195 o, per differenza, con ciò che non vi può essere ricompreso). Per gli altri servizi, astrattamente di rilevanza economica, andrà valutato in concreto se le modalità di erogazione, ne consentano l'assimilazione a servizi pubblici privi di rilevanza economica.

La presente relazione dunque, pur non sussistendo un quadro chiaro sulla qualificazione dei servizi oggetto, preso atto della normativa e della giurisprudenza in materia, è orientata a considerarli come servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Le forme ordinarie di gestione dei servizi pubblici locali di interesse generale sono:

1. l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni in materia di contratti pubblici;
2. l'affidamento a società mista pubblico-privata, il cui socio privato deve essere scelto con procedura ad evidenza pubblica (c.d. gara a doppio oggetto);
3. l'affidamento in house, nel rispetto della disciplina europea, di quella in materia di contratti pubblici e di società partecipate da amministrazioni pubbliche.

Il codice dei contratti pubblici vigente, di cui al d.lgs. n. 50 del 2016 s.m.i., è giunto a formalizzare le condizioni legittimanti l'affidamento "*in house*", recependo sostanzialmente la giurisprudenza della Corte di giustizia.

In particolare, l'**art. 5 del predetto Codice** ha così ricostruito gli elementi che consentono di procedere all'affidamento diretto di un servizio pubblico: a) l'ente o gli enti soci esercitano sulla società 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 o dalle amministrazioni controllanti; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Inoltre, il disposto di cui all'art. 5 predetto ha anche fissato le caratteristiche del controllo "analogo", precisando, con particolare riferimento alle società partecipate da una pluralità di enti pubblici, che esso ricorre quando: a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni socie, con la precisazione per cui singoli soggetti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni; b) tali amministrazioni sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni controllanti.

Sempre il Codice dei contratti pubblici vigente, rinnovando l'attenzione per gli affidamenti "*in house*", ha introdotto un regime "speciale" rispetto a tale forma di gestione, prevedendo, **all'art. 192**, la necessità di sottoporre la decisione di procedere ad un affidamento diretto ad un onere motivazionale rafforzato. In particolare, si è previsto, ai fini della legittimità di una tale scelta, l'obbligo di fornire la dimostrazione della congruità economica dell'offerta dei soggetti "*in house*", avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto, in particolare, delle ragioni che giustifichino il mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Sul punto la **Cons. St., sez. IV, 15 luglio 2021, n. 5351** sottolinea, con specifico riferimento alla prospettiva economica, la necessità che l'amministrazione valuti la convenienza dell'affidamento del servizio secondo lo schema dell'*in house* rispetto all'alternativa costituita dal ricorso al mercato, attraverso una comparazione tra dati da svolgersi mettendo a confronto operatori privati operanti nel medesimo territorio, al fine di dimostrare che quello fornito dalla società *in house* è il più economicamente conveniente ed in grado di garantire la migliore qualità ed efficienza.

Ancora sul punto, **T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 22 marzo 2021, n. 742**, ha evidenziato come nell'applicare la norma in questione "l'Amministrazione deve, in particolare, dimostrare la reale convenienza di tale specie di affidamento rispetto alle condizioni economiche offerte dal mercato, con un onere motivazionale rafforzato, che consente un penetrante controllo della scelta, sul piano

dell'efficienza amministrativa, e del razionale impiego delle risorse pubbliche, al fine di impedire una riduzione della concorrenza, in danno delle imprese e dei cittadini". Nel medesimo senso anche **T.A.R. Puglia Lecce, sez. II, 14 gennaio 2021, n. 45**, in *Foro amm.*, 2021, 179.

Ne è derivata, a livello giurisprudenziale nazionale, una nuova ed ulteriore tendenza restrittiva, in applicazione del predetto art. 192, della legittimità dell'affidamento diretto in relazione all'onere motivazionale prescritto. Sul punto si è statuito, con formulazioni invero estremamente rigorose ed intransigenti, che "la scelta di sottrarre l'affidamento di un servizio al fisiologico confronto di mercato, optando per la soluzione auto-produttiva, deve trovare fondamento in dati oggettivi ed attentamente valutati, che giustifichino il sacrificio che quella scelta arreca alla libertà di concorrenza. Pertanto la motivazione non può fare leva su dati evanescenti, di carattere eventuale o meramente organizzativo, insuscettibili di manifestare un corrispondente significativo beneficio per la collettività, derivante dal ricorso al modello dell'*in house providing*, e di integrare una parallela valida ragione derogatrice del ricorso primario al mercato: occorre quindi evidenziare il perseguimento di obiettivi di carattere latamente sociale, percepibili al di fuori della dimensione meramente organizzativa dell'amministrazione e costituenti, nell'ottica legislativa, il "giusto prezzo" per compensare il *vulnus* che esso potenzialmente arreca al valore primario della concorrenza" **Cons. St., sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102**; in senso analogo anche **Cons. St., sez. IV, 15 luglio 2021, n. 5351**. Già in precedenza, **Cons. St., sez. III, 3 marzo 2020, n. 1564** aveva rilevato come l'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici imponga che l'affidamento *in house* di servizi disponibili sul mercato sia assoggettato a una duplice condizione, che non è richiesta per le altre forme di affidamento dei medesimi servizi: a) la prima condizione consiste nell'obbligo di motivare le condizioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato. Tale condizione muove dal ritenuto carattere secondario e residuale dell'affidamento *in house*, che appare poter essere legittimamente disposto soltanto in caso di, sostanzialmente, dimostrato fallimento del mercato rilevante a causa di prevedibili mancanze in ordine a "gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche", cui la società *in house* invece supplirebbe; b) la seconda condizione consiste nell'obbligo di indicare, a quegli stessi propositi, gli specifici benefici per la collettività connessi all'opzione per l'affidamento *in house* (dimostrazione che non è invece necessario fornire in caso di altre forme di affidamento - con particolare riguardo all'affidamento tramite gare di appalto).

A livello normativo occorre altresì rifarsi al **D.Lgs. 175/2016** che definisce *in house* le società sulle quali una o più amministrazioni esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, con un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata (**art. 2**), fissando altresì i requisiti che le medesime società devono possedere (**art. 16**).

A completare il complesso quadro in tema occorre anche considerare lo schema di nuove **Linee guida di ANAC** in tema di affidamento "*in house*", approvate con delibera dell'Autorità dell'8 settembre 2021, le quali, coerentemente a quanto poc'anzi illustrato, ribadiscono la necessità che, prima di ricorrere ad assegnazioni di appalti e concessioni secondo lo schema "*in house*", le stazioni appaltanti siano tenute a fornire e rendere pubbliche, con precise motivazioni relative alla convenienza e congruità economica nonché ai benefici per la collettività, le ragioni che hanno portato a scegliere tale modalità invece della gara, dovendosi ritenere illegittimo un affidamento "*in house*" non adeguatamente motivato. Si ricorda, peraltro, che ai sensi del comma 1 dell'art. 192 del Codice dei contratti pubblici, la legittimità dell'affidamento "*in house*" è subordinata almeno alla presentazione della domanda, da parte degli enti affidanti, di iscrizione all'apposito elenco tenuto da ANAC, la quale iscrizione avviene previo riscontro circa la sussistenza dei requisiti previsti dall'Autorità stessa (con le vigenti Linee guida n. 7 con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017).

In particolare, la valutazione di congruità economica potrà essere effettuata, secondo l'Autorità, assumendo informazioni sul concreto ed attuale contesto di riferimento, ovvero sulle condizioni offerte nel medesimo ambito territoriale per le stesse o simili attività rispetto a quelle oggetto di affidamento, nonché sui prezzi medi praticati per prestazioni simili e comparabili. A tale scopo, nella prospettiva in commento, si possono prendere in considerazione i *benchmark* di settore, comparando l'offerta della società "*in house*" con le condizioni proponibili dall'impresa media del settore gestita in maniera efficiente. In tale ottica, si possono assumere a riferimento i costi standard definiti dalle

Autorità di settore, i prezzi di riferimento elaborati da ANAC, quelli delle convenzioni CONSIP, i prezzi medi praticati da operatori privati e/o soggetti "*in house*" per prestazioni comparabili.

Per ciò che attiene, invece, alla valutazione dei benefici per la collettività, l'Autorità suggerisce di considerare, specialmente, gli obiettivi di universalità e socialità, sotto forma di eguaglianza di comportamento nei confronti degli utenti ubicati in un determinato territorio indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione, di imparzialità in termini di accessibilità fisica ed economica, di continuità nell'erogazione delle prestazioni e di garanzia di stabilità occupazionale.

Inoltre, nella prospettiva così delineata, lo strumento dell'affidamento "*in house*" può costituire un prezioso strumento a disposizione delle pubbliche amministrazioni nel momento in cui si ravvisi la necessità di adeguare velocemente le modalità e le condizioni di erogazione di un servizio pubblico alle esigenze di interesse pubblico che possono manifestarsi e modificarsi in maniera anche estremamente repentina sotto la spinta degli stravolgimenti causati, non solo a livello strettamente sanitario, ma anche economico, sociale, occupazionale, dalla pandemia. La sentenza **Cons. St., sez. IV, 19 ottobre 2021, n. 7023**, interviene nuovamente sul tema della legittimità di un affidamento diretto "*in house*" nel contesto segnato, da un lato, dal regime speciale introdotto dal Codice dei contratti pubblici, ritenuto, come detto, legittimo sia da un punto di vista di compatibilità comunitaria che sotto il profilo della costituzionalità, nonché, dall'altro lato, dall'evoluzione dell'ordinamento dettata dallo stato emergenziale conseguente alla pandemia.

La pronuncia in esame pare in effetti calata nella realtà del momento in cui è stata emessa, rinvenendosi in essa la presa d'atto sia del confermato onere motivazionale rafforzato richiesto per il (solo) affidamento "*in house*", sia, d'altro canto, dell'inopportunità di acuire ulteriormente la "stretta" riguardante tale modalità organizzativa, la quale, come illustrato, potrebbe risultare funzionale alle esigenze di semplificazione ed accelerazione delle procedure ad evidenza pubblica in chiave di ripresa economica e di efficiente ed efficace processo di spesa e di investimento riferito alle risorse messe a disposizione per il rilancio post crisi pandemica.

Sempre nel senso che la pubblica amministrazione detiene la possibilità, sulla base dei principi che regolano gli affidamenti pubblici anche a livello europeo, di scegliere con ampia discrezionalità se assumere il servizio in prima persona mediante le proprie strutture oppure affidarlo mediante "*in house providing*", ovvero mediante procedura di appalto, si veda di recente, **T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 8 febbraio 2021, n. 1594**, in *Foro amm.*, 2021, 308.

## **Sezione B**

### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

#### **B.1 - CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

##### **B.1.1. definizione del servizio e di tutte le sue componenti**

In data 31 dicembre 2015 i Comuni della Zona Apuana (Carrara, Massa e Montignoso), hanno sottoscritto con l'Azienda Usl Toscana Nord-Ovest la Convenzione socio-sanitaria ex art. 70 bis Legge Regionale n. 40/2005 e s.m.i.. Tale convenzione prevedeva il passaggio della gestione all'Azienda Usl di una serie di servizi socio assistenziali e socio educativi nell'ambito delle aree della non autosufficienza e della disabilità, mantenendo a carico del Comune le quote di spesa relative, così come individuate dall'art. 9 comma 2 della Convenzione medesima.

Per il Comune di Carrara veniva stabilito che taluni di questi servizi fossero comunque erogati nelle modalità vigenti e cioè tramite ricorso all'organo *in house* strumentale dell'ente, Nausicaa SpA. Infatti, al Titolo VIII "Impegni degli Enti firmatari" della predetta Convenzione, art. 21 "Modalità di reciproco avvalimento", al comma 4, veniva statuito quanto di seguito riportato: "Preso atto che nel Comune di Carrara parte delle attività oggetto della presente Convenzione e specificate nell'Allegato 1 sono assicurate ricorrendo alla produzione ed erogazione *in house* delle relative prestazioni, le stesse – limitatamente al territorio del Comune di Carrara – permarranno nella integrale responsabilità organizzativa e gestionale del medesimo Comune e continueranno ad essere erogate con le attuali modalità. In riferimento alla fornitura di tali servizi e prestazioni, il Comune di Carrara provvederà pertanto attraverso la propria struttura organizzativa all'adozione dei provvedimenti amministrativi e degli atti di gestione, ivi compresi di carattere economico".

Il servizio di Assistenza domiciliare SAD è passato alle competenze USL dal 1 gennaio 2017. Per effetto di successive deliberazioni della Conferenza Zonale dei Sindaci della Zona Apuane invece, il passaggio dei servizi di assistenza scolastica e domiciliare ai minori disabili, è stato prorogato in capo al Comune di Carrara.

La gestione dei servizi da affidare in house si concretizza nelle attività di seguito sinteticamente esposte, da riportare nel contratto di servizio, compreso ogni ulteriore servizio socio-assistenziale e/o socio-educativo ad essi connesso che si dovesse rendere necessario nel corso e per la durata del contratto.

#### ASSISTENZA SOCIO EDUCATIVA SCOLASTICA

L'intervento è volto a facilitare l'integrazione del minore nel gruppo classe e a supportarlo in un percorso di autonomia in collaborazione con gli insegnanti titolari della progettualità didattica.

E' prevista la partecipazione dei familiari che, assieme agli altri componenti, sottoscrivono il Piano Educativo Individualizzato (PEI). Il PEI è lo strumento predisposto per l'integrazione nella scuola degli alunni con disabilità. Tale progetto viene redatto all'inizio dell'anno scolastico e descrive la programmazione educativa e didattica, gli obiettivi attesi, i metodi e i criteri di valutazione pensati per garantire allo studente con disabilità il diritto all'educazione e all'istruzione favorendone l'inclusione, l'autonomia, il miglioramento delle abilità sociali e lo sviluppo degli apprendimenti.

#### ASSISTENZA SOCIO EDUCATIVA DOMICILARE

L'intervento socio educativo è rivolto a minori in situazione di handicap ai sensi della legge 104/92.

Viene proposto nel "Progetto di vita" redatto dall'UVMD (Unità di Valutazione Multidisciplinare della Disabilità), composto dalle assistenti sociali della Asl e del Comune e dagli specialisti di riferimento del caso. Nel Progetto vengono definiti gli obiettivi, le modalità, la durata e i tempi di verifica.

L'obiettivo del progetto è quello di migliorare e consolidare l'autonomia personale, promuovere le capacità di socializzazione e di integrazione nel contesto di vita.

L'intervento a domicilio permette all'educatore di aiutare il minore nell'acquisire maggior autonomia negli atti della sua quotidianità. Presupposto essenziale è il coinvolgimento ed il supporto dei familiari di riferimento che hanno un ruolo fondamentale nel percorso di crescita del proprio figlio. L'educatore interviene, inoltre, nell'accompagnare il minore nei contesti di socializzazione del territorio, in modo da favorirne l'integrazione ma anche, ove possibile, l'acquisizione di maggiori autonomie nei brevi spostamenti, utilizzo mezzi pubblici, piccole spese ecc.

#### SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI E SOCIO-EDUCATIVI AI MINORI DISABILI NEL CONTESTO DEI CENTRI ESTIVI COMUNALI

L'intervento è rivolto a minori con disabilità che vogliono frequentare i centri estivi organizzati dal Comune di Carrara, per poter usufruire in sicurezza delle attività e vivere esperienze socializzanti.

Ogni bambino ha un progetto di riferimento elaborato dall'UVMD.

L'educatore lavora in sinergia con le altre figure professionali presenti al centro estivo in un'ottica di collaborazione e cooperazione in cui il progetto educativo va di pari passo con quello del Centro, con un continuo monitoraggio del progetto per apportare eventuali modificazioni e aggiustamenti mirati al raggiungimento degli obiettivi.

#### SERVIZIO DI ASSISTENZA DOMICILIARE SOCIALE

Sono servizi riferiti a progetti personalizzati redatti dall'assistente sociale del Comune per situazioni di disagio nell'area anziani autosufficienti.

Il Servizio di Assistenza domiciliare Sociale ha il compito di consentire la permanenza dell'anziano nella propria abitazione e nel proprio ambiente familiare e sociale integrando e rafforzando l'azione dei familiari e del vicinato, evitando ogni forma di isolamento ed il ricorso a ricoveri impropri in strutture residenziali. Il servizio di Assistenza domiciliare si attiva inoltre come supporto al nucleo familiare in presenza di disabili e di minori.

Gli interventi previsti sono: aiuto domestico, igiene della persona e dell'ambiente, preparazione e somministrazione pasti, aiuto a carattere socio-assistenziale per disbrigo piccole commissioni, ecc.

Gli obiettivi, le modalità e le verifiche sono definiti nel progetto elaborato dall'assistente sociale che ha in carico il caso.

### SERVIZIO ASSISTENZA DOMICILIARE (SAD)

Sono servizi riferiti a progetti personalizzati per situazioni di disagio nell'area anziani non-autosufficienti. La presa in carico avviene sulla base dei progetti di assistenza personalizzata (P.A.P.) redatti in sede di UVM dal Servizio sociale dell'Azienda Usl Toscana Nord-Ovest.

### SERVIZIO DI EDUCATIVA TERRITORIALE

Sono interventi rivolti a minori in situazioni di disagio, per supportarli nel loro contesto di vita e familiare ove si evidenziano carenze nello svolgimento del ruolo educativo degli adulti e/o nella relazione genitori-figli.

L'azione rivolta al minore è incentrata sul rafforzamento delle sue risorse e potenzialità e nel contempo mira a sostenere le capacità genitoriali nelle attività di educazione dei figli.

L'educatore si pone nei confronti del minore in una posizione di ascolto con l'obiettivo di instaurare una relazione empatica basata sulla comprensione e la fiducia che consentano di supportare il percorso di crescita. L'operatore favorisce, altresì, spazi di autonomia e libera espressione del minore favorendo nel contempo l'acquisizione di regole.

Le attività si svolgono sia a domicilio che in contesti ludico-ricreativi che permettano di effettuare esperienze di socializzazione positiva. Gli obiettivi, le modalità e la durata dell'intervento sono definiti nel progetto elaborato dall'assistente sociale che ha in carico il caso, anche in collaborazione con l'Equipe di riferimento.

L'intervento di educativa territoriale si attiva anche su prescrizione del Tribunale per i Minorenni o del Tribunale Ordinario.

### PROGETTI DI INCONTRI PROTETTI

Gli incontri protetti si attivano su richiesta dell'Autorità Giudiziaria Minorile o Ordinaria in situazioni altamente problematiche per garantire il diritto dei bambini e degli adolescenti al mantenimento della relazione con i propri genitori e/o con altri familiari significativi. Si attuano in situazione di separazione molto conflittuali fra i genitori, oppure in altre situazioni di grave crisi familiare e per minori allontanati dal contesto familiare che si trovano in affidamento eterofamiliare o in struttura residenziale. Prevedono l'incontro minori-genitori/familiari alla presenza di un operatore qualificato. Le modalità specifiche sono definite nel progetto elaborato dall'assistente sociale referente del caso. Il personale addetto deve assicurare interventi di facilitazione relazionale in un contesto protetto e controllato. L'intervento degli operatori, opportunamente qualificati, è volto a sostenere la relazione con il genitore in un luogo accogliente e rassicurante per il minore, in un contesto di neutralità e di assenza del conflitto tra genitori. I genitori/familiari con il supporto dell'operatore, possono più facilmente essere aiutati a riconoscere i vissuti del figlio ed a sviluppare il diritto di relazione, nell'ottica di promozione del benessere del bambino.

I servizi sopraindicati sono stati negli anni affidati ad Apuafarma SPA, oggi Nausicaa SpA. L'Azienda, costituita nel 1972, nasce come municipalizzata per la gestione delle farmacie del Comune di Carrara. Quindi, passando per ulteriori trasformazioni societarie, si è costituita nel 2001 in Società per Azioni, come Unifarma Farmacie Sociali Carrara S.p.a. Nel 2003 cambia la sua ragione sociale in "Apuafarma Farmacie Comunali Carrara S.p.a."

Dal 2006 il Comune di Carrara avvia il processo di affidamento, sempre in crescita, dei numerosi servizi e strutture sopra descritti.

Nel 2019, a seguito di fusione per incorporazione di Apuafarma SpA in Amia SpA, è nata Nausicaa SpA, società a totale capitale pubblico che gestisce, in base a specifici contratti di servizio con il Comune di Carrara, sedici servizi pubblici tra cui i servizi sociali sopra elencati.

Nello specifico, infatti, lo statuto di Nausicaa SpA, prevede nelle attività dell'oggetto sociale "l'organizzazione e la gestione in proprio di servizi e attività socio-assistenziali ad essa affidati dall'Amministrazione del Comune di Carrara o da eventuali altri comuni soci".

L'azienda risulta aver conseguito l'equilibrio di bilancio come risulta dall'ultimo bilancio approvato. Inoltre, Nausicaa ha elaborato un Bilancio Sociale e un'indagine sulla soddisfazione di utente / cittadino che hanno dato risultati positivi.



### **B.1.2. descrizione delle modalità di erogazione del servizio**

I servizi sopra indicati sono svolti da educatori specializzati per l'ambito socio-educativo e da operatori socio-assistenziali per l'ambito, appunto socio-assistenziale.

La società Nausicaa S.p.A. assicura un percorso costante di formazione e aggiornamento per tutto il personale interessato ai servizi, in un'ottica di miglioramento e innovazione della competenza professionale.

Al momento, nell'organico della società, sono presenti **n. 40 educatori a tempo indeterminato e n. 27 a tempo determinato**; inoltre, sono presenti **n. 14 operatrici socio-assistenziali a tempo indeterminato**.

Tutti i servizi vengono commissionati mensilmente, con indicazione delle ore richieste, dal Comune di Carrara a Nausicaa S.p.A. in base ai presupposti progettuali sopra indicati per ogni specifica tipologia di servizio

Entro il mese successivo, Nausicaa S.p.A. produce la relativa rendicontazione che viene trasmessa all'ufficio amministrativo incaricato del Settore Servizi Sociali/Servizi Abitativi del Comune di Carrara per la verifica della corrispondenza tra ore commissionate/effettuate. Dopodiché, Nausicaa riceve il pagamento dal Comune medesimo su emissione di fatturazione distinta per tipologia di servizio.

Ad eccezione che per il servizio di assistenza domiciliare (SAD), per il quale il riferimento è il Servizio Sociale dell'Azienda USL, tutti gli altri servizi vengono attivati dalle assistenti sociali del Comune di Carrara.

Nausicaa S.p.A. adotta i seguenti strumenti di riscontro, registrazione e verifica dell'attività svolta: registro presenze del personale, registro degli utenti con le ore assegnate ed effettuate dall'operatore, relazioni periodiche sull'andamento del singolo progetto.

In corso mese possono intervenire cambiamenti nei progetti commissionati: di essi, ogni assistente sociale referente dà conto all'ufficio amministrativo incaricato del Settore Servizi Sociali/Servizi Abitativi del Comune di Carrara.

Il commissionamento mensile delle ore deve comunque rispettare il budget di bilancio destinato ai vari servizi. Per questo, sono previsti incontri puntuali tra il Comune di Carrara e Nausicaa S.p.A.

## **B.2 – OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

In merito alle caratteristiche di universalità del servizio previste per l'erogazione dei servizi pubblici, si può fare riferimento, innanzitutto, alla carta dei servizi sociali di cui l'Azienda è dotata. Si riportano qui alcuni elementi essenziali:

### **EGUAGLIANZA ED IMPARZIALITÀ DI TRATTAMENTO**

Nausicaa S.p.A. si impegna a gestire i propri servizi nel pieno rispetto del principio di uguaglianza, secondo criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità, senza discriminazione di sesso, razza o religione. Pertanto, garantisce l'uniformità di trattamento dei cittadini a parità di condizioni del servizio prestato nell'ambito di aree e categorie omogenee di fornitura e presta particolare attenzione ai soggetti portatori di handicap, agli anziani ed ai cittadini appartenenti a fasce sociali deboli.

### **CONTINUITÀ**

L'Azienda si impegna ad assicurare e garantire l'erogazione dei servizi pubblici in modo continuativo e regolare; qualora ciò non fosse possibile per cause indipendenti dalla volontà aziendale, si impegna comunque a limitare al massimo gli eventuali disagi arrecati. Tali precauzioni saranno adottate anche in caso di sciopero del personale, evidenziando altresì le modalità di astensione dal lavoro ed i servizi assicurati.

### **PARTECIPAZIONE E TRASPARENZA**

Il cittadino, singolarmente o attraverso Associazioni espressamente delegate, o direttamente le Associazioni per questioni di carattere collettivo, hanno diritto di richiedere chiarimenti e accedere alle informazioni aziendali di interesse, ai sensi della L. 241/90 e successive modificazioni, in merito a prestazioni di servizi istituzionali, anche mediante confronto con il Responsabile di riferimento o suo delegato, nonché di partecipare alla vita aziendale presentando osservazioni e suggerimenti per il miglioramento dei servizi. Nausicaa S.p.A. si impegna a fornire risposte tempestive e facilmente comprensibili, e a prevedere apposite procedure di reclamo utilizzabili dai cittadini e dalle Associazioni dei Consumatori qualora si verificano violazioni dei principi sanciti nella presente Carta dei Servizi.

Le valutazioni fornite dai cittadini e dalle Associazioni dei consumatori saranno utilizzate per la verifica periodica della qualità dei servizi forniti. La carta dei servizi aggiornata è consegnata agli utenti, agli operatori e a chiunque ne faccia richiesta. Sono definite procedure e vengono condotte indagini periodiche di soddisfazione degli utenti. I dati delle indagini vengono analizzati al fine di tradurli in azioni correttive e di miglioramento dei servizi offerti.

È definita una procedura che descriva le modalità di gestione dei reclami. È fornito agli utenti un modello per i reclami, osservazioni e suggerimenti. Viene data prontamente risposta ai reclami ricevuti e comunque non oltre i trenta giorni.

Si dà evidenza delle azioni di miglioramento intraprese a seguito di ogni reclamo.

#### **EFFICACIA ED EFFICIENZA**

Nausicaa S.p.A. persegue l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, sviluppando e adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

#### **PARTECIPAZIONE ED INFORMAZIONE**

Nausicaa S.p.A. garantisce ai cittadini la massima informazione e la tutela dei diritti di partecipazione. In particolare, garantisce l'accesso alle informazioni sulla gestione dei servizi secondo le disposizioni in materia di "Informazioni agli utenti", contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, recante "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici".

#### **CHIAREZZA E COMPRENSIBILITÀ**

Nausicaa S.p.A. garantisce al cittadino procedure amministrative moderne, semplici e chiare, utilizzando un linguaggio ed una simbologia comprensibile ed efficace.

#### **QUALITÀ E TUTELA AMBIENTALE**

Nell'espletamento delle proprie attività Nausicaa S.p.A. garantisce l'attuazione di un sistema di gestione della qualità che produca ed assicuri la soddisfazione delle legittime esigenze ed aspettative (espresse o implicite) dei cittadini e, in modo integrato, l'attuazione di un sistema di gestione ambientale che assicuri il rispetto dell'ambiente.

#### **PRIVACY**

Nausicaa S.p.A. si impegna a garantire che il trattamento dei dati personali dei cittadini avvenga nel rispetto delle disposizioni di cui al GDPR n. 679/2016 e successive modificazioni ed integrazioni; in particolare, Nausicaa S.p.A. consente ad ogni soggetto interessato l'espletamento dei diritti previsti dall'art.13 della medesima legge.

#### **STANDARD DI QUALITÀ DEL SERVIZIO**

Nausicaa S.p.A. definisce e si impegna a rispettare gli "standard" di qualità del servizio erogato al cittadino, ovvero gli indicatori qualitativi e quantitativi del servizio, relativi ai tempi del rapporto contrattuale, alle modalità di gestione del rapporto contrattuale ed alla accessibilità e sicurezza del servizio; gli standard si suddividono in generali, ossia riferibili al complesso delle prestazioni rese da Nausicaa S.p.A. e specifici, ossia relativi al singolo rapporto contrattuale e quindi verificabili direttamente anche dal cittadino.

## **Sezione C** **MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

La modalità di affidamento prescelta è l'affidamento in house a Nausicaa S.p.A.

A tal proposito, occorre innanzitutto evidenziare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale, che di seguito si vanno ad illustrare.

1) **PARTECIPAZIONE PUBBLICA TOTALITARIA** - Il capitale dev'essere interamente detenuto da enti pubblici e comunque non vi deve essere partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge, che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

Il Comune di Carrara detiene il 99.54% del controllo azionario di Nausicaa S.p.A.; pertanto, non rinvenendosi i limiti di controllo o influenza determinante da parte di terzi, il requisito risulta soddisfatto.

2) **CONTROLLO ANALOGO** - gli enti pubblici titolari del capitale devono esercitare sulla società il così detto "controllo analogo" quindi tra affidatario e affidante devono intercorrere rapporti tali per cui l'affidante sia in grado di esercitare sull'affidatario un controllo paragonabile a quello che eserciterebbe su un proprio ufficio interno.

Lo statuto di Nausicaa S.p.A. agli art. 4 e 30 regola tale aspetto:

- Si riportano alcuni commi dell'Art. 4:  
"La Società ha per oggetto le attività di seguito elencate, *svolte per conto del Comune di Carrara*, al fine del perseguimento delle proprie finalità istituzionali nei limiti previsti dalla normativa vigente al momento dello svolgimento dell'attività...27) l'organizzazione in proprio e la gestione di attività socio-assistenziali"
- Art 30 "Affidamenti in House:  
In relazione all'affidamento diretto di servizi "in house" a favore della società, tale articolo prevede, tra l'altro, che: "In termini di presupposti applicativi del c.d. modulo gestorio in house providing, *ai fini dell'effettiva subordinazione gerarchica della società al Comune di Carrara*: a. gli strumenti di programmazione sono da individuarsi nella preventiva definizione delle linee di sviluppo dei servizi annuali e triennali, nel programma almeno annuale degli investimenti, nel budget di previsione almeno annuale, nel programma del fabbisogno di personale; b. gli strumenti di verifica sono da individuarsi nel controllo economico finanziario con frequenza minimale semestrale evidenziando, tra l'altro, i risultati della gestione e relativa analisi degli scostamenti rispetto al budget di previsione annuale".

Il Comune di Carrara ha approvato con Delibera consiliare n. 20 del 2014 il "Regolamento sulle Attività di Vigilanza e Controllo su Società ed Enti Partecipati" con il quale sono stati definiti organi metodi e strumenti di controllo societario, di controllo economico/finanziario e di controllo di efficacia. Nell'ottica di rafforzare la capacità di controllo, il regolamento detta inoltre norme operative e istituisce gli organi deputati ad eseguirle.(artt. 4,5,6).

Si richiama, infine, quanto previsto dalle Linee Guida per l'affidamento in house (allegato b – delibera consiliare) in cui è previsto l' "obbligo della società in house di organizzare la propria attività nell'ambito della programmazione disposta dal Comune di Carrara", il "monitoraggio della performance dell'azienda in house attraverso l'assegnazione da parte del Comune di Carrara di specifici obiettivi in relazione ai servizi erogati", "sistemi di controllo nei confronti dell'azienda in house su ogni aspetto della gestione del servizio dal punto di vista economico-finanziario e gestionale che consentano di adeguare, anche in itinere, le condizioni di esercizio alle specifiche esigenze dell'amministrazione, al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi prefissati".

3) **DESTINAZIONE PREVALENTE DELL'ATTIVITA' A FAVORE DELL'ENTE AFFIDANTE** – almeno 80 % dell'attività: l'affidatario non deve svolgere attività ulteriori rispetto a quelle affidate direttamente se non in via del tutto marginale.

La società Nausicaa S.p.A. e, in precedenza per quanto riguarda i servizi in oggetto Apuafarma, realizza la quasi totalità dei servizi affidatigli nei confronti del Comune di Carrara. Negli ultimi tre anni infatti, il fatturato della società dei servizi svolti per il Comune di Carrara è ampiamente superiore all'80% previsto dalla legge.

## **Sezione D**

### **MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

#### **D1 – Valutazioni preliminari e propedeutiche**

Il modulo organizzativo della gestione attraverso il così detto “in house providing” è un modulo già da tempo sperimentato con Nausicaa S.p.A. In un’ottica di massimizzazione dei risultati di gestione, tale modulo ha permesso, anche tramite processi di riorganizzazione del servizio e delle performance dell’azienda, la costruzione di un rapporto rodato e imperniato su azioni di miglioramento continuo che assicurano all’Amministrazione una risposta in termini di qualità conosciuta e confermata nel tempo. L’affidamento pluriennale ha garantito, tra l’altro, continuità nel rapporto operatore/utente, oltre che collegamenti e collaborazioni proficue con i Servizi Sociali attraverso cadenzati gruppi di lavoro per la verifica comune del corretto sviluppo dell’attività programmata.

I servizi socio-assistenziali e socio-educativi sono servizi alla persona con caratteristiche peculiari e che danno risposte a bisogni sempre più diffusi all’interno della comunità, incidendo sulla qualità stessa della vita degli individui e delle famiglie. Tali servizi assumono un’importanza strategica all’interno dell’azione amministrativa di un ente locale.

La pandemia ha in generale acuito le difficoltà dei soggetti beneficiari degli interventi sociali, ampliando la platea della popolazione più fragile e bisognosa, anche con riferimento ai destinatari dei servizi oggetto dell’affidamento in esame. Sotto questo aspetto, una menzione a sé stante meritano i minori disabili che fruiscono del servizio di assistenza socio educativa scolastica che, in una crescita esponenziale, sono passati dai **116 del 2019** ai **164 del 2022** (dato rilevato al 31/10/2022).

Il perseguimento del benessere della comunità cittadina passa anche attraverso scelte che privilegino servizi di qualità, in particolare nel settore dei servizi sociali. E’ un precipuo interesse pubblico che tali servizi siano offerti con il massimo di garanzie di continuità, di controllo e di empatia con i soggetti assistiti.

La volontà di offrire servizi che siano gestiti in forme il più possibile controllabili dal Comune è, pertanto, una missione di rilevante interesse che si riversa direttamente nella più generale cognizione di qualità della vita della comunità amministrata.

I mutamenti e le riforme intercorse negli ultimi anni nel settore delle politiche sociali hanno condotto a servizi locali in grado di soddisfare le esigenze delle diverse categorie di utenza in modo sempre più completo e coordinato.

Gli enti locali, conoscitori profondi dei bisogni della collettività, hanno l’onere di decidere le forme e le strutture con le quali rispondere a tali esigenze. In questo senso gli operatori che forniscono i servizi, la sicurezza del lavoro, la qualità del loro impegno, il rispetto delle norme contrattuali sono un elemento fondamentale per un significativo miglioramento dei servizi offerti<sup>(2)</sup>.

Così, il tema della forma organizzativa e dell’affidamento dei servizi può rivelarsi decisivo in un’ottica che non si basi soltanto sul loro costo, scelta dalla quale discende spesso la compressione della loro qualità.

Ottenere un alto grado di responsabilità da parte del gestore, monitorare costantemente e con poteri penetranti, quali quelli definiti dalla forma di gestione in house, sono elementi fondanti per una scelta che l’organo politico può valutare in sede di bilanciamento degli interessi pubblici e privati che sono in gioco.

<sup>2</sup>

Art. 39 della L.R. Toscana 24/02/2005, n. 41 comma 2:

“La Regione e gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze e delle procedure previste dalla normativa regionale:

a) valorizzano lo sviluppo della formazione e sostengono le professionalità degli operatori sociali degli enti locali;

b) promuovono la partecipazione degli operatori sociali ai processi organizzativi per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla presente

legge;

c) sostengono la formazione continua degli operatori sociali;d) coordinano e indirizzano le attività di aggiornamento, tenendo conto dei criteri di integrazione socio-sanitaria ed educativa, favorendo la multidisciplinarietà fra i soggetti e le istituzioni che concorrono alla realizzazione degli interventi e dei servizi.....”

## D2 – VALUTAZIONE DI EFFICIENZA ED ECONOMICITA'

In relazione alle caratteristiche di efficienza del servizio, si deve rilevare che nel contratto di servizio, in base ai criteri fissati dalle Linee Guida per l'affidamento in house, saranno riconfermate le clausole, già presenti nei precedenti, relative alla flessibilità, continuità e disponibilità nei rapporti con la particolare utenza cui i servizi sono destinati. Il rapporto di stretta collaborazione che solo con una società in house può determinarsi, peraltro, consente di affrontare con la massima semplicità decisionale l'organizzazione del servizio e le situazioni impreviste che spesso si verificano con risvolti di estrema delicatezza nella particolare fattispecie di cui si tratta, nell'ottica della dovuta, piena, collaborazione istituzionale. La società dispone infine di tutti i mezzi tecnici, professionali, operativi ed organizzativi per continuare nella gestione dei servizi in questione. E' anche da considerare attentamente quanto tempo e quante difficoltà potrebbero frapporsi, nel caso di un cambiamento nell'organizzazione istituzionale di questo servizio, per recuperare l'attuale livello di offerta alla popolazione. Si è, inoltre, in presenza di una società che ha raggiunto l'equilibrio di bilancio e che è impegnata da tempo in un'azione continua di efficientamento economico e gestionale. Lo sforzo in atto è rivolto all'ottimizzazione dei fattori produttivi e dei risultati economici.

I costi diretti presentati da Nausicaa S.p.A. al Comune ai fini dell'affidamento sono corrispondenti a quanto previsto dalle tabelle di cui al Decreto del direttore Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 7 del 17/2/2020 relativo al costo medio orario del lavoro per i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo: costo orario per il personale OSE (Operatori Socio Educativi) euro 22,54; costo orario per il personale OSA (Operatori Socio Assistenziali) euro 20,09.

Tali costi resteranno inalterati per tutta la durata del contratto, fatta eccezione per il necessario aggiornamento, su richiesta dell'azienda, in base al CCNL di settore.

Per determinare l'economicità del servizio si deve preliminarmente osservare che non sono presenti convenzioni attive nella piattaforma del mercato elettronico della P.A. gestito da Consip e pertanto non può essere fatto alcun confronto rispetto ai prezzi standard del servizio. Prezzi standard che non sono presenti neanche nel sito ANAC.

Attraverso apposita istruttoria ex art 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016, si è proceduto alla valutazione della congruità economica dei costi orari per servizi assimilabili (Operatori Socio-Educativi e Operatori Socio- Assistenziali) che ha avuto a riguardo Cooperative che erogano servizi analoghi nei Comuni limitrofi, a cui il Comune di Carrara ha affidato l'esecuzione di servizi atti a garantire l'integrazione sociale e il diritto allo studio a minori con disabilità in carico al Servizio Sociale Professionale, e operatori economici del territorio. Si riporta di seguito tabella comparativa sintetica.

soggetto	Costo orario OSA (C1)	Costo orario OSE (C3/D1)	Costo orario Educatore professionale (D2)
Nausicaa SPA Cod. fisc. 00637570458	€ 20,09	€ 21,33	€ 22,54
DD. n. 7/2020	€ 20,09	€ 21,33	€ 22,54
Cooperativa Lindbergh			€ 23,78 (€ 22,65+5%iva)
Cooperativa Le Briccole	€ 18,00 (iva compresa)		€ 20,59 (€ 19,61+5%iva)
Cooperativa Cassiopea	€ 18,00 (iva compresa)	€ 18,00 (iva compresa)	€ 21,00 (iva compresa)
Cooperativa di Vittorio	€ 18,71	€ 19,86	€ 20,99

Il costo orario dei servizi di OSA e OSE corrisponde perfettamente al costo orario medio del lavoro per i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo e di inserimento

lavorativo così come stabiliti dal Decreto del direttore Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 7 del 17/2/2020 per la cat. C1 quanto alle OSA e per la Cat. D2 quanto alle OSE. Inoltre, la differenza percentuale nei costi della tre cooperative che applicano tariffe più basse può essere giustificata con le motivazioni già ampiamente indicate illustrate nella presente relazione e con quanto si andrà ad esplicitare nuovamente nelle conclusioni della presente relazione.

E' stata altresì effettuata una proiezione dei costi ipotizzabili per l'anno 2023, calcolata avendo a riferimento la media dei servizi resi da Nausicaa S.p.A. nel triennio 2020 - 2022. Questo si è reso necessario in quanto l'entità esatta delle ore e, quindi, dei servizi che vengono annualmente richiesti a Nausicaa S.p.A., non possono essere predeterminati con esattezza a priori, in quanto dipendono dal numero di persone che, nei singoli anni, risultano avere necessità degli interventi oggetto del presente affidamento, sulla base di valutazioni effettuate dalle assistenti sociali e dai servizi multidisciplinari di Asl.

Di seguito, la tabella riportante il totale delle ore commissionate negli anni 2020 - 2021 – 2022, suddivise per tipologia di servizio e per figura professionale di riferimento e il conseguente calcolo del costo presunto per il 2023, con successivo confronto con gli attuali stanziamenti di bilancio 2023-2024 del bilancio 2022-2024.

		Totale ore commissionate			media triennio	costo presunto 2023 su base media triennio	Stanziamenti attuali per anno (2023-2024)
		2020	2021	2022			
SERVIZIO DI ASSISTENZA SOCIO-EDUCATIVA DISABILI SETTORE DOMICILIARE	12021.03.190010	3.370	4.207	3.912	3.830	86.328,20 €	€ 129.000,00
SERVIZIO DI ASSISTENZA SOCIO-EDUCATIVA DISABILI SETTORE SCOLASTICO	12021.03.190011 OSA	1.503	1740	1.342	1.528	932.838,48 €	€ 1.030.000,00
	12021.03.190011 OSE	27.239	42763	50.069	40.024		
SERVIZIO SOCIO-ASSISTENZIALE E SOCIO-EDUCATIVO	12021.03.190012 OSA	84	90	60	78	141.179,78 €	€ 145.000,00
	12021.03.190012 OSE	3.270	6.003	9.310	6.194		
SERVIZIO DI ASSISTENZA DOMICILIARE	12031.03.230002	12.648	14.998	12.728	13.458	270.371,22 €	€ 320.000,00
SERVIZIO "EDUCATIVO TERRITORIALE"	12011.03.210001	2.481	3.391	3.621	3.164	71.316,56 €	€ 90.000,00
totali		50.595	73.192	81.042	68.276	1.502.034,24 €	€ 1.714.000,00

Il costo dei servizi oggetto del presente affidamento, come sopra ipotizzato, è risultato compatibile con gli stanziamenti previsti per gli anni 2023 e 2024.

La congruità economica dell'offerta presentata da Nausicaa S.p.A., oltre a prendere ad esame i valori economici sopra evidenziati, si basa sull'oggetto e sul valore della prestazione da erogare con l'affidamento in house e in particolar modo sui benefici per la collettività derivanti dalla forma di gestione prescelta, in un'ottica di efficienza amministrativa e di ottimale impiego delle risorse pubbliche, in cui sono perseguiti gli obiettivi sociali di garanzia della prestazione in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti in condizioni di necessità (universalità), a condizioni di qualità e controllo stringente che la forma di gestione in house consente, .

La scelta di affidare in house i servizi di natura sociale esposti può, quindi, essere disposta dall'amministrazione Comunale anche in una situazione giudicata di marginale differenza di costi con il mercato.

### **CONCLUSIONI**

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che la scelta di affidare i servizi di cui alla presente relazione alla società in House Nausicaa SpA può essere effettuata dal Consiglio comunale in quanto i criteri richiesti dalla normativa vigente sono soddisfatti.

Le considerazioni riportate nella presente relazione potranno, pertanto, essere oggetto della attenta valutazione da parte dell'Organo Consiliare.

La presente relazione sarà pubblicata, come disposto dal comma 20 dell'art.34 D.L.179/2012, sul sito web del Comune di Carrara.

*Carrara, data della sottoscrizione digitale*

Il Dirigente  
Settore Servizi Sociali / Servizi Abitativi  
*Dott.ssa Barbara Tedeschi*

Documento firmato digitalmente ai sensi e per gli effetti di cui agli art. 21, 23, 23bis e 23,ter del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 e s.m.i –Codice dell'Amministrazione Digitale.