

**CONFERIMENTO IN HOUSE PROVIDING DELLA GESTIONE DEI SERVIZI  
EDUCATIVI SCOLASTICI E DOMICILIARI ALL'AZIENDA SPECIALE  
CONSORTILE SERVIZI ALLA PERSONA (ASCSP) CON SEDE IN VIA DANTE, 2  
A MAGENTA PER IL PERIODO 01.09.2021-31.08.2024.**

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA SUSSISTENZA DEI  
REQUISITI PREVISTI PER LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA  
(art. 34, commi 20 e 21, della legge 17.12.2012, n. 221, di conversione del d.l.  
18.10.2012, n. 179 e articolo 192 del D.lgs. 50/2016)**

<b>INFORMAZIONI DI SINTESI</b>	
OGGETTO DELL'AFFIDAMENTO	<i>Conferimento in house providing della gestione dei servizi educativi scolastici e domiciliari all'azienda speciale consortile Servizi alla Persona (ASCSP) per il periodo 01/09/2021 - 31/08/2024</i>
ENTE AFFIDANTE	<i>Comune di Robecco sul Naviglio</i>
TIPO DI AFFIDAMENTO	<i>Contratto di servizio</i>
MODALITA' DI AFFIDAMENTO	<i>Affidamento diretto a società in house</i>
DURATA DELL'AFFIDAMENTO	<i>01/09/2021 - 31/08/2024</i>
NUOVO AFFIDAMENTO O ADEGUAMENTO DI SERVIZIO GIA' AFFIDATO	<i>Nuovo affidamento</i>
TERRITORIO INTERESSATO DAL SERVIZIO DA AFFIDARE	<i>Comune di Robecco sul Naviglio</i>

<b>SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE</b>	
NOMINATIVO	<i>Dott.ssa Alessandra V. Airoidi</i>
ENTE DI RIFERIMENTO	<i>Comune di Robecco sul Naviglio</i>
AREA/SERVIZIO	<i>Area Affari Generali Servizi alla Persona</i>
TELEFONO	<i>02 94978023</i>
E-MAIL	<a href="mailto:Resp.affarigenerali@comune.robecosulnaviglio.mi.it">Resp.affarigenerali@comune.robecosulnaviglio.mi.it</a>
DATA DI REDAZIONE	<i>30/06/2021</i>

## SEZIONE A

### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- la Legge Regionale n.19/2007 *"Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia"*.
- la Legge Regionale n.15/2017 che ha definitivamente abrogato la Legge Regionale n. 31/1980;
- la Legge n. 53/2003 *"Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale"*
- Il Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65 *"Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107"* con il quale è stato istituito il Sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine e per i bambini in età compresa dalla nascita fino ai sei anni per promuovere la continuità del percorso educativo e scolastico, con particolare riferimento al primo ciclo di istruzione.
- gli artt. 12 e 13 della Legge n. 104/1992 *"Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate"*.
- Legge 8 novembre 2000, n. 328 *"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*
- D. Lgs. 112/98, in ordine al conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti Locali, in attuazione della Legge 57/97;
- D.Lgs. 267/2000 (TUEL), che definisce la forma associativa dell'azienda consortile istituita ai sensi dell'art. 114;
- D.Lgs.50/2016 *"Nuovo codice degli appalti"*
- D.Lgs. 175/2016 *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*
- D.Lgs. 100/2017 *"Disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. 175/2016, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica""*
- D.P.C.M. 14 febbraio 2001 *"Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie"*;
- L.R. 34/2004 *"Politiche regionali per i minori"*;
- D.G.R. n. 116/2013 recante le determinazioni in ordine all'istituzione del Fondo regionale a sostegno della famiglia e delle fragilità;

## **SEZIONE B**

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

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

##### **B.1.1 CARATTERISTICHE DEI SERVIZI EDUCATIVI E DI SUPPORTO ALLE ATTIVITA' DIDATTICHE**

###### **B.1.1.1 PRE SCUOLA**

###### **Calendario di servizio, orari di servizio e standard di personale**

Il servizio viene garantito, con un minimo di n.10 iscrizioni, dal primo giorno di apertura delle scuole o comunque dall'avvio del calendario didattico definitivo e per l'intero anno scolastico. Il servizio è attivo da lunedì al venerdì, dalle ore 7,30 sino all'inizio delle lezioni. Il rapporto educatore/bambino: 1:25.

###### **Requisiti di accesso**

Accedono i bambini della scuola dell'infanzia e della scuola primaria i cui genitori non abbiano morosità negli anni precedenti.

###### **Partecipazione alla spesa**

Sono previste 2 rette annue, la prima a copertura del periodo settembre – dicembre, la seconda a copertura del periodo gennaio – giugno, soggette ad applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente ( I.S.E.E.).

###### **Descrizione delle modalità di erogazione del servizio**

Attualmente il servizio è assicurato attraverso appalto a cooperativa di servizi.

###### **B.1.1.2 POST SCUOLA**

###### **Calendario di servizio, orari di servizio e standard di personale**

Il servizio viene garantito, con un minimo di n.10 iscrizioni, dal primo giorno di apertura delle scuole o comunque dall'avvio del calendario didattico definitivo e per l'intero anno scolastico. Il servizio è attivo da lunedì al venerdì al termine delle attività didattiche, indicativamente dalle ore 16,00 alle 18.00 per le scuole primarie e dalle ore 15,30 alle ore 17,30 per le scuole dell'infanzia. Il rapporto educatore/bambino è così definito: 1:25.

###### **Requisiti di accesso**

Accedono i bambini della scuola dell'infanzia e primaria i cui genitori non abbiano morosità negli anni precedenti.

**Partecipazione alla spesa:** Sono previste 2 rette annue, la prima a copertura del periodo settembre – dicembre, la seconda a copertura del periodo gennaio – giugno, soggette ad applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente ( I.S.E.E.).

###### **Descrizione delle modalità di erogazione del servizio**

Attualmente il servizio è assicurato attraverso appalto a cooperativa di servizi.

###### **B.1.1.3 ASSISTENZA AL TRASPORTO SCOLASTICO**

###### **Calendario di servizio, orari di servizio e standard di personale**

Il servizio viene garantito dal primo giorno di apertura delle scuole o comunque dall'avvio del calendario didattico definitivo e per l'intero anno scolastico.

Il servizio è attivo da lunedì al venerdì, con entrate e uscite calendarizzate all'inizio di ogni anno scolastico.

Il servizio è concomitante al servizio di trasporto scolastico e prevede la presenza di personale di assistenza lungo il tragitto degli autobus e alle fermate. Il personale ha funzione di controllo sugli studenti in salita e discesa alle fermate.

Viene garantita la presenza di un'assistente su ognuno degli autobus.

**Requisiti di accesso:** Accedono i bambini della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado.

**Partecipazione alla spesa:** non è prevista la compartecipazione specifica per questa voce di spesa da parte dell'utenza in quanto viene conglobata nella retta unica prevista per il servizio di trasporto scolastico.

**Descrizione delle modalità di erogazione del servizio**

Attualmente il servizio è assicurato attraverso appalto a cooperativa di servizi.

#### **B.1.1.4 ASSISTENZA MENSA**

**Calendario di servizio, orari di servizio e standard di personale**

Il servizio viene garantito, con un minimo di 20 iscritti, dal primo giorno di apertura delle scuole secondarie di primo grado o comunque dall'avvio del calendario didattico definitivo e per l'intero anno scolastico.

Il servizio è attivo da lunedì al venerdì, al termine dell'attività didattica, e prevede la presenza di personale di assistenza / sorveglianza durante il pasto.

Il rapporto educatore/bambino è così definito: 1:20.

**Requisiti di accesso:** Accedono gli alunni della scuola secondaria di primo grado.

**Partecipazione alla spesa:** E' prevista n.1 retta annua, non soggetta ad applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente ( I.S.E.E.), da corrispondere entro il mese di ottobre.

**Descrizione delle modalità di erogazione del servizio**

Attualmente il servizio è assicurato attraverso appalto a cooperativa di servizi.

#### **B.1.1.5 ASSISTENZA EDUCATIVA SCOLASTICA**

**Calendario di servizio, orari di servizio e standard di personale**

Il servizio viene garantito dal primo giorno di apertura delle scuole o comunque dall'avvio del calendario didattico definitivo e per l'intero anno scolastico.

Il servizio è attivo da lunedì al venerdì, negli orari stabiliti in accordo con le Istituzioni scolastiche delle scuole dell'infanzia, delle scuole primarie, delle scuole secondarie di primo e secondo grado. Rapporto educatore/bambino: 1:1.

**Requisiti di accesso:** Accedono i bambini delle scuole di ogni ordine e grado.

**Partecipazione alla spesa:** non è prevista la compartecipazione alla spesa da parte dell'utenza.

**Descrizione delle modalità di erogazione del servizio**

Attualmente il servizio è assicurato attraverso appalto a cooperativa di servizi.

#### **B.1.1.6 ASSISTENZA EDUCATIVA A DOMICILIO (SEFAM)**

**Calendario di servizio, orari di servizio e standard di personale**

Il servizio offre assistenza domiciliare ai minori e consiste in interventi di accompagnamento e sostegno educativo sia individuale che di gruppo.

Il servizio viene garantito, a seguito di attivazione da parte dei servizi sociali, ed è attivo dal lunedì al venerdì.

Il rapporto educatore/utente è solitamente 1:1 salvo esigenze dettate da particolari situazioni.

**Requisiti di accesso:** Accedono utenti sino all'età di 18 anni tramite attivazione dei servizi sociali.

**Partecipazione alla spesa:** non è prevista la compartecipazione alla spesa da parte dell'utenza.

**Descrizione delle modalità di erogazione del servizio**

Attualmente il servizio è già assicurato attraverso conferimento a ASCSP di Magenta – P.I. 04956380960 e pertanto non necessita di valutazione comparativa ai fini della presente relazione.

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

I servizi in questione sono aperti a tutta la collettività ed i requisiti di accesso sono analiticamente individuati per ciascun servizio nel dettaglio di cui sopra.

I servizi B.1.1.4 e B.1.1.5 sono ricompresi tra le Funzioni Fondamentali erogati dal Comune ai sensi dell'articolo 14, comma 27, del D.L. 78/2010. I servizi B.1.1.1, B.1.1.2, B.1.1.3 sono servizi a domanda Individuale e vengono finanziati in parte attraverso rette e tariffe e in parte mediante sostenimento dell'onere sociale da parte del Comune. I servizi sono da annoverare tra quelli di tipo sociale ed educativo oggetto di sostegno delle politiche di welfare locale e regionale.

## **SEZIONE C**

### **MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

#### **AFFIDAMENTO DIRETTO AD AZIENDA SPECIALE CONSORTILE PARTECIPATA**

- con deliberazione n.23 del 7 giugno 2005 il Comune di Robecco sul Naviglio ha deliberato la costituzione dell'ASCSP per la gestione della Rsa Don Cuni e altri servizi pubblici locali;
- con atto notarile repertorio n. 14269 in data 26 luglio 2005 presso lo Studio del Notaio Giuseppe Gallizia di Milano si è provveduto alla costituzione dell'ASCSP fra i Comuni di Arluno, Bareggio, Boffalora Sopra Ticino, Corbetta, Magenta, Marcallo con Casone, Mesero, Ossona, Robecco sul Naviglio, Santo Stefano Ticino, Sedriano e Vittuone;

Il conferimento all'Azienda Speciale consortile Servizi alla Persona (ASCSP) si configura come un affidamento diretto di un servizio pubblico locale secondo il modello "in house providing", conformemente ai principi e ai requisiti previsti dalla norma comunitaria (vedi Corte di Giustizia Europea sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98 Teckal) e successivamente richiamati dalla giurisprudenza nazionale (vedi Corte Costituzionale sentenza n. 50/2013, Corte di Cassazione sentenza n. 26983/2013, ecc.);

Esso costituisce un'eccezione rispetto all'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica, laddove sussistano determinati requisiti e condizioni quali:

- a) La riduzione dei costi e il vantaggio economico conseguibile a fronte dell'affidamento ad un soggetto esterno caratterizzato da una maggiore specializzazione (economie di scala e conoscenza);
- b) L'innalzamento della qualità dei servizi che può indurre, anche a parità di costo, a preferire l'attribuzione di segmenti di attività a soggetti esterni che garantiscano più elevati standard di performance;
- c) La possibilità di ovviare alla carenza di professionalità, anche a seguito dello sviluppo di adeguate politiche di utilizzo delle risorse umane, compatibilmente con gli standard gestionali;
- d) L'attenuazione delle logiche burocratiche e l'alleggerimento dell'amministrazione pubblica;
- e) L'occasione di disporre di informazioni articolate e in tempo reale su fattori produttivi, costi, qualità e risultati;
- f) La raccolta di indicazioni attraverso il confronto e il benchmarking con esperienze di altre amministrazioni comunali e la scelta di riprodurre all'interno delle amministrazioni le stesse buone pratiche;

Esso determina tra l'ente affidante e il soggetto gestore del servizio un rapporto interorganico, nel quale l'ente affidante deve esercitare sul gestore un controllo analogo a quello esercitato sui servizi da esso prodotti e il soggetto gestore deve realizzare la maggior parte della propria attività a favore dei comuni soci;

E' quindi consentito l'affidamento diretto a società interamente pubbliche nel rispetto dei seguenti principi essenziali, individuati dalla giurisprudenza comunitaria:

- a) La proprietà del soggetto;
- b) Il controllo analogo
- c) L'attività prevalente a favore degli Enti affidanti;

Il rapporto tra Amministrazione pubblica e il soggetto "in house" non configura un

contratto di appalto, ma un'organizzazione interna della stessa pubblica amministrazione.

Le più recenti Direttive dell'Unione Europea, quella sulle Concessioni (art. 17 Direttiva 23/2014/UE) e quella sugli appalti, stabiliscono che non rientra nell'ambito di applicazione del nuovo corpus di regole per gli appalti e per le concessioni un affidamento di servizio tra un'amministrazione aggiudicatrice ed una persona giuridica di diritto pubblico (o di diritto privato), quando la prima eserciti sulla seconda un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

Alla luce di quanto suesposto si evidenzia che l'Azienda speciale consortile Servizi alla Persona (ASCSP) soddisfa tutti i requisiti necessari a termini di legge, ovvero:

- a) il capitale di azienda ASCSP è interamente pubblico;
- b) il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi da parte del Comune è garantito dalle modalità gestionali – organizzative appositamente introdotte nel contratto di servizio tra il Comune di Robecco sul Naviglio e l'Azienda Speciale Consortile;
- c) ASCSP realizza la propria attività con l'Ente affidante e con i soci che la controllano.

Il conferimento all'ASCSP rientra peraltro nel campo dei contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50 (Nuovo codice degli appalti), norma che conferma quanto stabilito a livello europeo e che specifica ulteriormente le condizioni:

- a) All'art. 5 le condizioni eccezionali:
  - L'esercizio del controllo analogo (o di controllo congiunto);
  - Oltre l'80% dell'attività della controllata deve essere effettuata nello svolgimento di compiti ad essa assegnati dall'amministrazione controllante;
  - Nella persona giuridica controllata non vi deve essere alcuna partecipazione diretta di capitali privati, salvo eventuali forme eccezionali di partecipazione che non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
- b) All'art. 192 il regime speciale degli affidamenti in house, quale procedura derogatoria:
  - Obbligo di valutare preventivamente la congruità economica dell'offerta dei soggetti in house;
  - Obbligo di valutare i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta anche in riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, di ottimale impiego delle risorse pubbliche;

Alla luce di quanto suesposto si rileva che i requisiti richiesti dal Decreto Legislativo sono soddisfatti in quanto:

- inquadra strategicamente le questioni poste dal tema del conferimento in house della gestione dei servizi ad ASCSP e consente al Comune di valutarne i fondamentali profili della convenienza e dell'opportunità;
- permette all'Ente di confrontare le caratteristiche dell'ipotesi del conferimento "in house" con quella delle alternative opzioni disponibili;
- evidenzia le ragioni per le quali si intende operare la scelta del trasferimento dei servizi all'azienda, che risiedono nella convenienza economica e nella razionalizzazione delle modalità organizzative. In particolare si riscontrano la creazione di economie di scala derivanti dalla possibile estensione di tale scelta anche ad altri Comuni soci, garantendo omogeneità di trattamento ai cittadini dell'intero ambito territoriale che necessitassero delle prestazioni erogate.
- evidenzia che la gestione diretta da parte dell'azienda, attraverso la stabilizzazione del personale, permette di dare continuità, qualità ed efficacia al servizio;

Il conferimento della gestione dei servizi educativi scolastici e a domicilio, inoltre, comporta una serie di vantaggi ed opportunità quali:

- Economie di scala e specializzazione rispetto alle risposte ai bisogni delle famiglie, come già succede per altri servizi conferiti all'Azienda;
- Ricomposizione ad unità della spesa, anche per i servizi della prima infanzia e relativa imputazione in capo ad unico soggetto, conferendogli in futuro una dimensione maggiormente rilevante tale da consentire possibilità di intervento attivo nel definire politiche e strategie di servizio propositive a livello di programmazione;
- creazione di un nuovo modello operativo accentrato che permetta la gestione dei servizi in forma associata, partecipata ed integrata;
- controllo dei budget del Comune, con l'ottimizzazione delle risorse disponibili;
- impostazione di modelli organizzativi, metodologie di lavoro, modalità di verifica e controllo, strumenti di valutazione.

## SEZIONE D

### MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

Tenuto conto di quanto stabilito nella deliberazione dell'Assemblea dei Soci n.2/2021 di approvazione del progetto di fattibilità e del contenuto del progetto medesimo, sotto il profilo finanziario, l'operazione presenta complessivamente un costo inferiore rispetto ai costi attualmente sostenuti dall'Amministrazione tramite il ricorso all'appalto di servizio, sia parametrando i costi a base d'asta tra le due soluzioni, sia raffrontando la base d'asta prevista dall'ipotesi di affidamento in house con i costi di affidamento attuali (posto che l'effettivo risparmio si potrà determinare a fronte dell'aggiudicazione del servizio da parte dell'Azienda Speciale consortile servizi alla persona e pertanto sarà in ogni caso di ulteriore vantaggio).

Tipologia Servizio	Costo attuale Gestione in appalto (base d'asta)	Costo gestione In House (base d'asta)
B.1.1.1 PRE SCUOLA	20,00	18,74
B.1.1.2 POST SCUOLA	20,00	18,74
B.1.1.3 ASSISTENZA AL TRASPORTO SCOLASTICO	20,00	18,20
B.1.1.4 ASSISTENZA MENSA	20,00	18,20
B.1.1.5 ASSISTENZA EDUCATIVA SCOLASTICA	20,00	21,23
<b>Costo medio</b>	<b>20,00</b>	<b>19,02</b>

Tipologia Servizio	Costo attuale Gestione in appalto (aggiudicazione)	Costo gestione In House (base d'asta)
B.1.1.1 PRE SCUOLA	19,92	18,74
B.1.1.2 POST SCUOLA	19,92	18,74
B.1.1.3 ASSISTENZA AL TRASPORTO SCOLASTICO	19,92	18,20
B.1.1.4 ASSISTENZA MENSA	19,92	18,20
B.1.1.5 ASSISTENZA EDUCATIVA SCOLASTICA	19,92	21,23
<b>Costo medio</b>	<b>19,92</b>	<b>19,02</b>

Dallo studio di fattibilità emerge, pertanto, una sostanziale riduzione dei costi relativi alla gestione dei servizi dal momento del conferimento degli stessi all'azienda speciale.

Il servizio avrà un ulteriore aspetto migliorativo dal punto di vista gestionale poiché sono previsti l'inserimento della figura di un pedagogista a supervisione dell'intero servizio e di un amministrativo per la gestione burocratica dell'appalto.

Tale miglioria, che ha ovviamente dei costi gestionali ad oggi non sostenuti, assicurerà un incremento qualitativo del servizio a maggior garanzia della qualità educativa degli interventi effettuati in favore dei minori.

L'azienda opera per 12 comuni e che il traguardo verso il quale si sta procedendo è quello di gestire unitariamente i diversi servizi conseguendo economie di scala in termini di costo ma anche razionalizzazione dei servizi e miglioramenti qualitativi non proponibili nella gestione individuale.

Sulla scorta di tali considerazioni ed in linea con l'attuale quadro normativo che consente l'affidamento "in house providing", nel rispetto della normativa comunitaria e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, si ritiene che l'affidamento di tali servizi all'Azienda speciale consortile Servizi alla Persona (ASCSP) – P. I. 04956380960 con sede a Magenta in via Dante, 2 - sia rispettoso dei principi efficienza, efficacia, economicità e di qualità del servizio, nonché ottimale impiego di risorse pubbliche, richiamati dall'art. 192, comma 2 del D.Lgs. 50/20016, oltre che di continuità.

Robecco sul Naviglio, 30 giugno 2021

IL RESPONSABILE  
AREA AFFARI GENERALI  
SERVIZI ALLA PERSONA  
Dott.ssa Alessandra V. Airoidi