

**CONFERIMENTO IN HOUSE PROVIDING DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO DI  
ASSISTENZA DOMICILIARE AGLI ANZIANI E AI DISABILI ALL'AZIENDA  
SPECIALE CONSORTILE SERVIZI ALLA PERSONA (ASCSP) DI MAGENTA PER  
IL PERIODO 01.01.2022-31.12.2024.**

**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 del servizio di assistenza domiciliare agli anziani e ai disabili (SAD e SADH) all 'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona (ASCSP)</i>
ENTE AFFIDANTE	<i>Comune di Santo Stefano Ticino</i>
TIPO DI AFFIDAMENTO	<i>Contratto di servizio</i>
MODALITA' DI AFFIDAMENTO	<i>Affidamento diretto a società in house</i>
DURATA DELL'AFFIDAMENTO	<i>01.01.2022-31.12.2024</i>
NUOVO AFFIDAMENTO O ADEGUAMENTO DI SERVIZIO GIA' AFFIDATO	<i>Riaffido</i>
TERRITORIO INTERESSATO DAL SERVIZIO DA AFFIDARE	<i>Comune di Santo Stefano Ticino</i>

<b>SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE</b>	
NOMINATIVO	<i>Dott.ssa Giuliana Labria</i>
ENTE DI RIFERIMENTO	<i>Comune di Santo Stefano Ticino</i>
AREA/SERVIZIO	<i>Area Servizi alla Persona</i>
TELEFONO	<i>02 97238632</i>
E-MAIL	<a href="mailto:giulianalabria@comune.santostefanoticino.mi.it">giulianalabria@comune.santostefanoticino.mi.it</a>
DATA DI REDAZIONE	<i>23 Ottobre 2021</i>

## **SEZIONE A**

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

- 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";
- D.G.R. n. 116/2013 recante le determinazioni in ordine all'istituzione del Fondo regionale a sostegno della famiglia e delle fragilità;
- Legge Regionale della Lombardia 3/2008 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio sanitario"

## **SEZIONE B**

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

#### **B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO ASSISTENZA DOMICILIARE AGLI ANZIANI E AI DISABILI (SAD E SADH)**

##### **Oggetto del servizio**

Il servizio comprende l'organizzazione e la realizzazione di interventi socio assistenziali svolti al domicilio dell'utente e del suo ambiente di vita. E' rivolto sia a persone parzialmente autosufficienti, sole o prive di adeguata assistenza, sia a persone non autosufficienti, se conviventi con soggetti in grado di garantire continuità nella cura e nell'assistenza. L'intervento domiciliare consiste nell'igiene e cura della persona e nel supporto alla vita di relazione e/o nell'igiene e cura dell'ambiente domestico. Ciascun utente può richiedere uno o entrambi gli interventi.

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

Il servizio viene garantito per tutto l'anno, 6 giorni alla settimana da lunedì al sabato, escluse le festività infrasettimanali, nella fascia oraria dalle ore 7,30 alle ore 20,00, in orari da stabilirsi secondo la programmazione definita nel dettaglio dal piano individuale di assistenza, compatibilmente col monte ore disponibile. Per le prestazioni di assistenza domiciliare inerenti alla cura della persona e al sostegno delle relazioni viene impiegato personale in possesso della qualifica professionale di ausiliario socio assistenziale (ASA) o di operatore socio sanitario (OSS).

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

Si accede al servizio su richiesta ai Servizi Sociali da parte dell'interessato o del care giver, trattandosi di servizio a domanda individuale. Il servizio può essere attivato anche su iniziativa dell'Assistente Sociale, per i casi già incarico al servizio sociale.

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

E' prevista una compartecipazione alla spesa da parte dell'utente in base alle fasce ISEE di appartenenza, definita annualmente con deliberazione della Giunta Comunale. Il servizio è totalmente in carico al Comune per gli utenti compresi nella fascia ISEE definita come soglia di indigenza.

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

Attualmente il servizio è già svolto dall'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona di Magenta a cui è stato conferito una prima volta con deliberazione C.C. n. 32 del 28.11.2018. Il contratto in essere, sottoscritto tra le parti il 23.01.2018, scade il 31.12.2021.

In questo primo periodo si è potuto sperimentare la qualità del servizio prestato dall'Azienda, che è risultato particolarmente strategico nel delicato ambito dell'intervento domiciliare, anche ai fini del sostegno ai familiari nel prevenire e ritardare il più possibile misure più radicali quali il collocamento dell'anziano o del disabile in struttura residenziale. Si ritiene pertanto opportuno riconfermare l'affidamento alla stessa, in un quadro più complessivo, sinergico e coordinato di azioni, che andranno a rafforzare la "rete" del supporto ai soggetti fragili e ai loro familiari.

Il servizio viene erogato con le modalità e nel rispetto degli standard previsti dal disciplinare del servizio di assistenza domiciliare ad anziani e disabili erogato in regime di accreditamento tramite voucher per il Piano di Zona del Magentino. Tale disciplinare, allegato al bando di accreditamento, è stato approvato con det. n. 118 del 31.03.2017 del Dirigente Servizi al Cittadino del Comune di Magenta, in qualità di Comune capofila del Piano Sociale di Zona del Magentino, di cui il Comune di Santo Stefano Ticino fa parte. Il disciplinare, che descrive analiticamente le modalità di svolgimento del servizio, viene assunto e fatto proprio dal Comune di Santo Stefano Ticino come allegato al contratto di servizio, in quanto applicabile, oggetto del presente affidamento in house.

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

I servizi di assistenza domiciliare a persone anziane e disabili sono aperti a tutta la collettività. Trattasi di servizi a domanda individuale che vengono finanziati in parte attraverso rette e tariffe corrisposte dall'utente e in parte mediante sostenimento dell'onere sociale da parte del Comune. Per le specifiche caratteristiche della domanda, così come è venuta consolidandosi nel Comune di Santo Stefano Ticino, per la maggior parte dell'utenza il servizio è da annoverare tra quelli di tipo sociale, oggetto di sostegno delle politiche di welfare locale e regionale in quanto disposto per iniziativa dell'Assistente Sociale a beneficio di cittadini in condizioni di indigenza.

## SEZIONE C

### MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

#### AFFIDAMENTO DIRETTO AD AZIENDA SPECIALE CONSORTILE

- con deliberazione n. 15 del 06.05.2005, il Comune di Santo Stefano Ticino 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 di servizi 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.);

Secondo la più recente evoluzione giurisprudenziale, che ha mutato l'indirizzo precedentemente consolidatosi, il ricorso all'affidamento in house providing costituisce una modalità di conferimento ordinario, e non eccezionale, rispetto all'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica (Cons. di Stato 18 luglio 2017, n. 3554,) ferma restando la sussistenza di determinati requisiti e condizioni quali:

- a) Il vantaggio economico conseguibile a fronte dell'affidamento ad un soggetto esterno caratterizzato da una maggiore specializzazione (economie di scala e competenze);
- b) l'innalzamento della qualità dei servizi che può indurre 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 lo sgravio degli adempimenti a carico dei Comuni;
- e) l'occasione di disporre di informazioni articolate e in tempo reale su fattori produttivi, costi, qualità e risultati;
- f) l'omogeneità delle prestazioni e la parità di trattamento nei confronti dei cittadini beneficiari dei servizi del medesimo ambito territoriale.

L'affidamento "in house" 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 in "house" 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;

La normativa europea stabilisce che non rientra nell'ambito di applicazione della disciplina dell'appalto l'affidamento da parte di un'amministrazione pubblica ad 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.

Il rapporto tra Amministrazione pubblica e il soggetto "in house" non configura un contratto di appalto, ma una forma di organizzazione interna della stessa pubblica amministrazione.

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 (Codice degli appalti), normativa che conferma quanto stabilito a livello europeo e che ne specifica ulteriormente le condizioni.

In particolare:

- a) l'art. 5 richiede per l'affidamento in house i seguenti presupposti:
  - L'esercizio del controllo analogo;
  - 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) l'art. 192 disciplina il regime speciale degli affidamenti in house, quale procedura derogatoria che prevede:
  - l'obbligo di valutare preventivamente la congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
  - l'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 evidenzia che l'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona (ASCSP) di Magenta soddisfa tutti i requisiti di cui all'art. 5 D.lgs. 50/ 2016, in quanto:

- a) **il controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi da parte del Comune è garantito sia dalla natura e dalla struttura stessa del soggetto giuridico Azienda Speciale che dalle specifiche modalità gestionali – organizzative appositamente introdotte nel contratto di servizio tra il Comune di Santo Stefano Ticino e l'Azienda Speciale Consortile. In particolare:
  - a.1) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti, più precisamente l'Assemblea è composta da rappresentanti di tutte le amministrazioni socie; i componenti del Consiglio di Amministrazione, ivi compreso il Presidente, sono espressione dell'insieme assembleare che li nomina con maggioranza qualificata sia per quote rappresentate sia per numero di amministratori;
  - a.2) le amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'Azienda (approvazione da parte dell'Assemblea e dei Consigli Comunali del Piano Programma, del Bilancio Economico Pluriennale, bilancio preventivo economico annuale, nonché tutti gli atti attribuiti dall'art. 16 dello Statuto dell'Azienda all'Assemblea);
  - a.3) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici perseguendo entrambi il pubblico interesse ed essendo evidente il rapporto di strumentalità che lega l'Azienda Speciale al Comune, ai sensi dell'art. 114 del D.lgs. 267/2000;
  - a.4) l'art. 6, c. 5 del contratto tra Comune e Azienda per la disciplina dell'affidamento del servizio di cui trattasi, prevede una specifica forma di collaborazione tra tecnici dell'azienda e da quelli dei Comuni, finalizzato alla valutazione dell'andamento dei servizi, "...anche ai fini del controllo analogo" da parte del Comune sull'azienda

**Oltre l'80% delle attività dell'azienda è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti**, come si evince dai bilanci e dagli strumenti di programmazione dell'azienda, che, dopo essere stati approvati dal CDA e dall'Assemblea, costituita dai Sindaci, sono sottoposti all'approvazione del Consiglio Comunale. L'Azienda, pertanto, realizza la propria attività con l'Ente affidante e con i soci che la controllano.

- b) **il capitale di ASCSP è interamente pubblico.** Nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, in quanto l'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona del Magentino, strumentale all'Ente Locale ex art. 114 TUEL, è interamente pubblica. L'art. 6 dello Statuto Aziendale, rubricato "Quote di partecipazione e garanzia del servizio pubblico" prevede che "L'Azienda consortile ha fondo di rotazione interamente pubblico. Non sarà pertanto valido, nei confronti dell'Azienda, il subentro di soggetti diversi dagli Enti locali".

## **SEZIONE D**

### **CONGRUITA' ECONOMICA DELL'OFFERTA E BENEFICI PER LA COLLETTIVITA' (ART. 192, C. 2 D.LGS. 50/2016)**

La congruità economica dell'offerta e dei benefici per la collettività, alla base della scelta di affidare il servizio in house, anziché al mercato, è di agevole valutazione, in quanto il prezzo del servizio richiesto da azienda, ( € 19,00 /h per le prestazioni di assistenza domiciliare di cura alla persona e € 16,00 /h per quelle di cura dell'ambiente di vita domestico) è identico a quello già individuato dal Piano Sociale di Zona del Magentino per la definizione del valore delle medesime prestazioni, alle stesse condizioni e con gli stessi standard di servizio, da parte dei soggetti del mercato (prevalentemente cooperative sociali) che operano in regime di accreditamento. Si richiama, a tale proposito, la determinazione n. 118 del 31.03.2017, della Dirigente del Settore Servizi al Cittadino del Comune di Magenta, in qualità di Comune di capofila del Piano di Zona del Magentino, di cui il Comune di Santo Stefano Ticino fa parte, con la quale è stato approvato il bando di accreditamento.

La determinazione dei valori economici e degli standard gestionali sopra richiamati è frutto di un'indagine di mercato già condotta dal Piano Sociale di Zona, propedeutica all'approvazione del bando, che viene pertanto assunta e fatta propria dal Comune di Santo Stefano Ticino quale valutazione di congruità del prezzo offerto dall'Azienda per la definizione del contratto di affidamento in house di cui trattasi.

Peraltro le Linee Guida per l'affidamento dei Servizi sociali a enti del terzo Settore e a cooperative Sociali, approvata con deliberazione ANAC n.32 del 20.01.2016, hanno espressamente indicato il regime di accreditamento tra quelli opzionabili dagli enti pubblici per l'erogazione dei propri servizi e, pertanto, legittimato l'assunzione, da parte di un singolo comune, dei relativi standard economici e qualitativi di servizio, quali parametri comparativi operanti anche per la valutazione di congruità e convenienza economica in caso di affidamento dei medesimi servizi in house providing.

Alle considerazioni appena svolte in ordine alla congruità economica del servizio, si aggiungono quelle in ordine alla qualità, efficacia, continuità e completezza dei servizi svolti dall'Azienda, particolarmente specializzata nella presa in carico di ogni tipo di fragilità riguardante gli anziani e i disabili.

La modalità scelta dal Comune di Santo Stefano Ticino (affidamento in house all'azienda), anziché il ricorso al mercato è più rispondente alle esigenze concrete del Comune, che presenta un'utenza prevalente di cittadini in situazione di fragilità economica, già in carico ai servizi sociali. Infatti, pur essendo formalmente riconducibile all'ambito dei servizi alla persona a domanda individuale, che prevede in linea teorica una compartecipazione alla spesa degli utenti in base all'ISEE, il SAD di Santo Stefano Ticino è venuto via configurandosi come servizio in prevalenza meramente erogativo, in quanto per molti utenti viene attivato non su richiesta di questi ultimi, ma su proposta dell'Assistente Sociale, a beneficio di soggetti fragili già in carico ai servizi stessi. Il SAD rappresenta pertanto solo uno dei diversi interventi, previsti nel quadro di una più ampia progettualità personalizzata di cura e sostegno alla persona, che può richiedere sinergie con altre unità di offerta.

E' appena il caso di sottolineare quanto spesso emerga, nei servizi sociali, la necessità di intervenire con un approccio trasversale e multidisciplinare tra le diverse unità di offerta, che debbono concorrere congiuntamente ed in forma integrata al soddisfacimento del benessere della persona assistita.

La riconducibilità della gestione di tali complessità, in capo ad un unico soggetto, individuato nell'Azienda, altamente specializzata, assicura maggiore efficacia, omogeneità e coerenza della risposta al bisogno degli anziani, dei disabili e delle loro famiglie.

Infatti l'Ascsp, oltre al servizio di assistenza domiciliare, esercita per la popolazione anziana e disabile anche la gestione di altri importanti servizi, punto di riferimento per l'intero territorio, quali L'ADI (Assistenza Domiciliare Integrata, consistente in servizi sociosanitari domiciliari erogati in regime di voucher come servizio sanitario pubblico), il Servizio Polifunzionale Geriatrico all'interno della Struttura, ricoveri, anche temporanei, c.d di sollievo, nella RSA Don Cuni gestita dall'Azienda stessa, nonché gestione ed erogazione di misure di sostegno alla domiciliarità disposte da Regione Lombardia di cui il Comune può avvalersi (es. RSA aperta, caregiver familiari, progetti di vita indipendente ecc.)

E' stata così messa a punto dall'azienda una filiera con una pluralità di unità di offerta che consentono una presa in carico completa dell'anziano, a miglior supporto dello stesso e dei familiari.

L'affidamento diretto del SAD e SADH all'azienda presenta, in sintesi, i seguenti vantaggi :

- un risparmio sui costi diretti e indiretti di una gara d'appalto;
- una più omogenea gestione della domanda di servizio domiciliare del territorio, consolidata od emergente;
- una migliore sinergia nella definizione di programmi, obiettivi, strategie d'intervento, grazie alla condivisione di informazioni e di percorsi formativi, che più compiutamente possono essere ottimizzati all'interno dell'Azienda nel quadro delle linee operative tratteggiate dal Piano Sociale di Zona;
- un miglior coordinamento e una maggiore integrazione tra i diversi servizi riguardanti la permanenza a domicilio dell'anziano o della persona fragile, con la possibilità di sviluppare, a cura dell'Azienda stessa, una progettualità personalizzata;
- potenziamento della rete di sostegno alla persona assistita e al nucleo familiare, conseguente alla presa in carico da parte di un unico soggetto che è anche gestore di altri servizi, ivi compresi quelli di tipo sanitario, complementari a quelli domiciliari;

Sulla scorta di tali considerazioni ed in linea con l'attuale quadro normativo che consente l'affidamento "in house providing", nel rispetto della normativa e della giurisprudenza comunitarie e nazionali, 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.

LA RESPONSABILE  
AREA SERVIZI ALLA PERSONA

Dott.ssa Giuliana Labria

*Documento cartaceo firmato digitalmente ai sensi del D.lgs. 82/2005, e norme collegate, il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa*