

---

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA PER L’AFFIDAMENTO *IN HOUSE* DELLA CONCESSIONE DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO ASILO NIDO COMUNALE GIANNI RODARI E SERVIZI CONNESSI ALLA SOCIETA’ PARTECIPATA “GESTIONE SERVIZI CORBETTA S.R.L. - GE.S.COR. S.R.L.” DAL 01/01/2023 AL 30/06/2028 (ART. 34, CO. 20, DEL D.L. N. 179/2012, CONV. CON MOD. DALLA L. N. 221/2012 E S.M.I. E ART. 192, CO. 2, DEL D. LGS. N. 50/2016)**

## **Sommario**

1. Premesse e finalità	1
2. Il quadro normativo di riferimento	2
3. Finalità	4
4. Le caratteristiche del servizio	4
5. Le motivazioni della scelta del Comune di Corbetta per l’affidamento in essere	6
6. Sussistenza delle condizioni richieste dall’ordinamento	9
7. Verifica della congruità di mercato	11
8. Conclusioni ed esito della verifica ai sensi del combinato disposto di cui all’art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012, conv. con mod. dalla L. n. 221/2012 e s.m.i., e all’art. 192, co. 2, del D. Lgs. n. 50/2016.	13

### **1. Premesse e finalità**

Il Comune di Corbetta ha attivo il servizio pubblico di asilo nido.

Il servizio asilo nido è collocato nell’edificio di Via Emilio Caldara 16 ed ospita esclusivamente l’asilo nido comunale.

Secondo le regole regionali applicabili, il nido è autorizzato al funzionamento ed accreditato per sessanta posti. Il nido accoglie però un numero di bambini effettivo superiore utilizzando il margine pari al 20% consentito dalle regole regionali.

Il presente documento rappresenta la relazione illustrativa/istruttoria sull’affidamento in concessione della gestione dell’asilo nido comunale “Gianni Rodari” e servizi connessi.

La relazione è redatta ai sensi del combinato disposto dell’art. 34, comma 20, del DL 18 ottobre 2012, n.179 conv. con mod. dalla L. n. 221/2012 e s.m.i. e dell’art. 192, co. 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

L’art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012 conv. con mod. dalla L. n. 221/2012 e s.m.i., prevede che “per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l’affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell’ente affidante, che da’ conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.

L’art. 192, co. 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 prevede che “ai fini dell’affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell’offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all’oggetto e al valore

---

della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”.

## 2. Il quadro normativo di riferimento

In base all’art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012 conv. con mod. dalla L. n. 221/2012 e s.m.i., il legislatore richiede che:

- si dia conto delle ragioni che hanno indotto l’Amministrazione ad optare per la forma di affidamentoprescelta;
- si dia conto della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamentoprescelta;
- vengano definiti i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

L’esposizione di quanto richiesto dall’art. 192, co. 2, del D. Lgs. n. 50/2016 presuppone una sintetica disamina della normativa vigente in tema di società *in house providing*.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, D. Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di “*in house providing*” dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Occorre inoltre coordinare tali disposizioni con quanto disposto dall’art. 5 del D. Lgs. n. 50/2016. Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti.

Occorre infine tenere conto delle previsioni contenute nel D. Lgs. n. 175/2016 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

Le predette disposizioni definiscono con maggior chiarezza e dettaglio i già noti requisiti della società *in house*, vale a dire il controllo analogo, l’attività prevalente e la totale partecipazione pubblica.

L’art. 5 del D. Lgs. 50/2016, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, affidati da un’amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore ad una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell’ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

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

---

potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house".

L'iscrizione in tale elenco consente di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti. Tuttavia, per poter affidare un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), l'ente affidante dovrà:

- effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata dal soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione;
- dare conto, nella motivazione del provvedimento:
  - delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
  - 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.

Dal tenore della norma, sembra chiaro che il confronto tra l'offerta formulata dal soggetto "in house" e i prezzi di mercato presuppone che l'affidamento abbia ad oggetto prestazioni che possono essere erogate da operatori privati in regime di concorrenza.

Tutti gli atti afferenti gli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del D. Lgs. n. 33/2013.

In tale contesto giuridico, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale può avvenire, alternativamente:

- con gara per l'individuazione del soggetto affidatario;
- con gara c.d. "a doppio oggetto", nella quale individuare un partner privato operativo cui affidare la gestione dei servizi nell'ambito di una società mista (c.d. P.P.P.I., ossia partenariato pubblico privato istituzionalizzato);
- mediante affidamento ad un soggetto c.d. "in house".

La prima modalità rappresenta il modello della così detta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza.

La seconda modalità si riferisce al fenomeno delle società miste, il quale si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto, riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio, in cui la società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l'affidamento della missione medesima.

La terza modalità è il cosiddetto "in house" che consente l'affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall'ente affidante.

Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. in presenza di tre condizioni:

- a) totale partecipazione pubblica;
- b) controllo analogo sulla società affidataria a quello che l'ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi;
- c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

La presente relazione si pone l'obiettivo di coniugare i contenuti di dette norme illustrando la sussistenza, nel caso di specie, delle condizioni e dei requisiti richiesti dalla normativa in tema di affidamento "in house".

---

### 3. Finalità

Il presente documento rappresenta la relazione illustrativa per l'affidamento *in house* della concessione della gestione del servizio asilo nido comunale e servizi connessi alla società partecipata "Gestione Servizi Corbetta s.r.l. - Ge.S.Cor. s.r.l." dal 01/01/2023 al 30/06/2028 e, più precisamente:

- gestione omnicomprensiva del servizio asilo nido comunale "Gianni Rodari" di Corbetta,
- altre attività complementari connesse al predetto servizio (servizio mensa per l'asilo nido comunale).

La relazione è redatta ai sensi del combinato disposto dell'art. 34, comma 20, del DL 18 ottobre 2012, n.179 conv. con mod. dalla L. n. 221/2012 e s.m.i. e dell'art. 192, co. 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

### 4. Le caratteristiche del servizio

La gestione del servizio si concretizza principalmente nelle attività di seguito sinteticamente esposte, da dettagliare nel contratto di servizio.

Il Comune di Corbetta, quale soggetto titolare del servizio asilo nido comunale "Gianni Rodari", con sede in via Caldara 16 a Corbetta, e dei servizi connessi (a titolo esemplificativo: refezione per i minori e gli educatori), di seguito, per brevità, anche "servizio", intende affidarne in concessione la gestione alla "Gestione Servizi Corbetta s.r.l. - Ge.S.Cor. s.r.l." secondo la regolamentazione prevista nel contratto di servizio.

Il Comune di Corbetta intende affidare la concessione della gestione di tale servizio dal 01 gennaio 2023 fino al 30 giugno 2028 alla "Gestione Servizi Corbetta s.r.l. - Ge.S.Cor. s.r.l." che dovrà progettare e realizzare, per l'intera durata dell'affidamento, il servizio asilo nido comunale "Gianni Rodari" di Corbetta e i servizi connessi (a titolo esemplificativo: refezione per i minori e gli educatori).

Il servizio dovrà essere svolto nel rispetto delle disposizioni generali e di tutte le normative regolamentari e legislative vigenti in materia.

Il servizio asilo nido è collocato nell'edificio di Via Emilio Caldara n. 16 ed ospita esclusivamente l'asilo nido comunale.

Secondo le regole regionali applicabili, il nido è autorizzato al funzionamento ed accreditato per sessanta posti. Il nido accoglie però un numero di bambini effettivo superiore utilizzando il margine pari al 20% consentito dalle regole regionali.

L'asilo nido è in possesso della certificazione di qualità ISO 9001:2015, che sarà cura della Società provvedere a mantenere in collaborazione e coordinamento con il Comune. I costi relativi alla certificazione saranno a carico del Comune, salvo diverso accordo tra le parti.

Il progetto pedagogico generale, la carta dei servizi, le procedure d'iscrizione, le tariffe e le modalità di pagamento sono definite dal Comune.

Con proprio personale il Comune di Corbetta gestisce, alla data di sottoscrizione del contratto di servizio, una sezione dell'asilo nido, mentre le altre due sezioni sono gestite in appalto da idonea cooperativa di servizi. Il personale comunale interessato viene ceduto in "assegnazione temporanea" alla Società, in considerazione del fatto che allo stato attuale non dispone di personale dipendente o in appalto da destinare alla gestione della sezione comunale.

---

A siffatto scopo, come da Accordo sottoscritto in data 12/12/2022 dalla Delegazione trattante di parte pubblica, dalle RSU e da tutte le OO.SS. del Comune di Corbetta, tutti i dipendenti comunali - operanti nell'ambito del servizio asilo nido e dei servizi connessi -, avendo accettato e sottoscritto il suddetto Accordo, vengono messi a disposizione della Società mediante l'istituto dell'assegnazione temporanea per la gestione della c.d. "sezione comunale".

Per la gestione dei rapporti tra le parti circa il personale assegnato in via temporanea si rinvia al successivo protocollo che, previa approvazione da parte della Giunta Comunale, sarà sottoscritto tra il Comune e la Società.

Per le due sezioni attualmente gestite in appalto dalla Cooperativa Sociale Punto Service con sede in Via per Vercelli a Caresanablot (VC), p.i. 01645790021, verrà, con separato atto, ceduto alla Società il relativo contratto di appalto, Repertorio n. 8867 del 11/11/2019, sottoscritto tra il Comune di Corbetta e la Cooperativa Sociale. La Società subentrerà pertanto al Comune in tutti gli obblighi del contratto in questione per tutta la durata dell'affidamento *in house*.

La concessione è preordinata quindi alla gestione del servizio asilo nido in relazione alle attuali tre sezioni per un numero di posti stimato in sessanta, elevati a 72 come in precedenza meglio specificato.

Il futuro aumento o diminuzione dei posti e delle conseguenti prestazioni dovrebbe comunque rientrare nel limite del 20% previsto dall'art. 106, comma 12, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. quinto d'obbligo).

Nel rispetto del progetto pedagogico generale redatto dal Comune, attraverso una puntuale progettazione operativa da parte della Società, dovranno essere svolte attività educative e di socializzazione per favorire lo sviluppo e l'espressione delle capacità creative e la formazione culturale dei bambini. Una équipe composta da personale educativo qualificato pianificherà settimanalmente le attività socio-educative e seguirà i bambini in ogni momento della giornata.

E' previsto un servizio secondario volto a garantire la presenza di figure educative dedicate ai bambini portatori di handicap, quando questo intervento risulti opportuno o necessario in correlazione con i bisogni educativi e sociali previsti in un progetto individualizzato.

Le eventuali maggiori spese di personale educativo derivanti dall'attivazione dei sostegni oltre quelli già considerati compresi nell'offerta economica (un minore) saranno oggetto di rimborso alla Società da parte del Comune, salvo diverso accordo tra le parti.

L'affidamento unitario e in "global service" alla Società sarà oggetto di monitoraggio, sotto forma di rendicontazione e di analisi di dati e informazioni utili alla gestione, nonché per eventuali revisioni o aggiustamenti in corso d'opera.

Non meno importante in questo contesto sarà la valutazione delle attività in termini di efficacia ed efficienza.

Il servizio Pubblica Istruzione del Comune provvederà al monitoraggio e controllo delle attività svolte, tanto per consentire una costante contabilizzazione delle azioni svolte secondo parametri di mercato, tanto per verificare periodicamente l'avanzamento delle azioni, e in particolare il raggiungimento degli obiettivi.

Tale rendicontazione consentirà anche una comunicazione all'esterno delle attività svolte secondo i principi di "accountability" previsti negli atti di programmazione e pianificazione dell'amministrazione comunale.

Saranno quindi previste apposite relazioni che evidenzino le azioni effettuate nel periodo di riferimento, suddivise per attività, e gli esiti degli interventi di monitoraggio e valutazione

---

realizzati.

## 5. Le motivazioni della scelta del Comune di Corbetta per l'affidamento

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in una posizione di favore le modalità di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza.

In tal senso, laddove un'amministrazione pubblica ricorresse all'affidamento di un servizio ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica, risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario.

Proprio in tale contesto, tuttavia, è emersa la possibilità di prevedere affidamenti diretti nei confronti di soggetti terzi totalmente partecipati da amministrazioni pubbliche, assoggettati al loro stretto controllo e che svolgono attività prevalente per esse (c.d. affidamento in *house providing*), ovvero la soluzione gestionale che il Comune di Corbetta intende perseguire.

Di seguito si riportano i principali riferimenti normativi, giurisprudenziali e di prassi che ammettono tale soluzione (compreso stralcio di sentenza della Corte Costituzionale Italiana che aiuta a recepire il contesto comunitario di riferimento).

### • **Articolo 106 –Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea**

1. *“Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.*
2. *Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.*
3. *La commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.*

### • **Riferimenti contenuti nel Libro Verde della Commissione del 21 maggio 2000 sui servizi di interesse generale (Gazzetta ufficiale C76 del 25.03.2004)**

*“79. Per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura di un servizio di interesse economico generale, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di gestione, sempre nel rispetto delle norme comunitarie. In ogni caso, il grado di apertura del mercato e la concorrenza in un determinato servizio di interesse economico generale è deciso dalle pertinenti norme comunitarie sul mercato interno e sulla concorrenza. Per quanto riguarda la partecipazione dello Stato nella fornitura di servizi di interesse generale, spetta alle autorità pubbliche decidere se fornire questi servizi direttamente tramite la propria amministrazione oppure se affidarli a terzi (soggetti pubblici o privati).*

*“80. I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in – house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusi ai fornitori di servizi in – house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo;*

*“86. (oggi art.106 del TFUE, ndr) La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare: nel caso in cui i requisiti del servizio pubblico che il fornitore del servizio deve soddisfare non siano correttamente specificati; nel caso in cui il fornitore del servizio sia manifestamente incapace di soddisfare la richiesta; nei casi in cui un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza”.*

- 
- **Corte di Giustizia CE**- Procedimento C-107/1998 conclusosi il 18/11/1999 (cd.sentenza Teckal); in tale sentenza si afferma che le norme relative agli appalti pubblici (nel caso, appalto di forniture) si applicano a tutti i contratti tra un ente locale e un soggetto giuridicamente distinto, salvo nel caso in cui *“nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona (società, ndr) di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente e con gli enti locali che la controllano; in quest'ultimo caso si ritiene plausibile l'affidamento diretto.*
  - **Giurisprudenza Costituzionale:** *“Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tali tipo di gestione (affidamento in house, ndr) ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento ai terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante e l'affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà solo la longa manus del primo. Non di meno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni.”*

Il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la *ratio* degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e a un prezzo sostenibile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'"equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità.

La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi.

Entro tali limiti è quindi rimessa all'ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'articolo 3, n. 3, della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

---

Secondo la Commissione Europea, 29 novembre 2005 n. C 297/04, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato in presenza delle seguenti condizioni:

- l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di tali obblighi;
- nel caso in cui si sia in presenza di un affidamento diretto all'impresa incaricata dell'esecuzione di obblighi di servizio pubblico, la compensazione deve essere determinata sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico, di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi ad investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale.

Tenuto conto dei riferimenti sopra richiamati, in merito alla scelta del Comune di Corbetta di procedere all'affidamento mediante concessione in house alla controllata Ge.S.Cor. S.r.l. della gestione del servizio di asilo nido comunale e servizi connessi, di seguito si relaziona circa il rispetto dei requisiti richiesti per perseguire tale soluzione gestionale.

La Società è a tutti gli effetti una società a capitale interamente pubblico, le cui attività sono svolte nei confronti del Comune di Corbetta, socio unico della Società che esercita su di essa le attività di controllo previste dalle vigenti disposizioni di legge. Del resto, risulta anche qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra l'Amministrazione ed il soggetto affidatario in house, che consente al Comune di Corbetta un controllo ed un'ingerenza sui servizi più penetrante di quello praticabile su un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del mero contratto di servizio.

Il controllo della qualità dei servizi in trattazione si attua durante tutto l'anno scolastico/educativo, attraverso una rete di verifiche a campione che permette di risolvere nell'immediato eventuali disfunzioni che dovessero verificarsi e di tenere costantemente sotto controllo gli aspetti quali-quantitativi del servizio, quali ad esempio:

- controlli da parte dell'ufficio: verifiche periodiche circa l'organizzazione del servizio in generale e gli aspetti quali-quantitativi in particolare;
- controlli da parte della Commissione mensa e dal Comitato di gestione dell'Asilo Nido: sono controlli a campione che hanno lo scopo di cogliere obiettivamente gli aspetti qualitativi del servizio, assaggiando i menù proposti e controllando il gradimento dei bambini che

---

pranzano a mensa, verificando la rispondenza del ricettario (tabelle dietetiche) e segnalando eventuali non conformità riscontrate durante la somministrazione dei pasti, osservando la gestione delle attività educative presso l'asilo nido e partecipando alle varie attività organizzate con le famiglie;

Per la realizzazione delle attività previste l'amministrazione intende avvalersi della società in house GE.S.COR. S.r.l., individuando in quest'ultima, ad offerta congrua rispetto al mercato, una serie di valori aggiunti tali da renderla strategica per l'amministrazione.

Va inoltre detto, in termini di efficienza ed economicità dei servizi, che la gestione attraverso una società in house ha dirette ricadute positive in termini di spesa per quanto riguarda il coordinamento delle attività e per la mancata gestione di una pluralità di contratti qualora essi dovessero essere ricercati sul mercato. Tale integrazione di servizi consente un efficace monitoraggio degli stessi che, peraltro, non risentirebbe delle vicende assunzionali dell'Ente che soffre, come tutti gli Enti locali, di difficoltà in termini di dotazione di personale.

La produzione di costanti report sulle attività svolte, con riferimento sia all'asilo nido che alla relativa mensa, anche in coerenza con gli atti di programmazione e pianificazione dell'ente, consentirà inoltre quella partecipazione pubblica alla verifica della congruità del servizio pubblico in esame, che è ulteriore obiettivo strategico dell'amministrazione comunale, spingendo verso una gestione maggiormente integrata con la macchina comunale, che può essere più facilmente garantita da una società in house.

Va inoltre detto, in termini di efficienza ed economicità dei servizi, che la gestione attraverso una società in house ha dirette ricadute positive in termini di spesa per quanto riguarda il coordinamento delle attività e per la mancata gestione di una pluralità di contratti qualora essi dovessero essere ricercati sul mercato. Tale integrazione di servizi consente un efficace monitoraggio degli stessi che, peraltro, non risentirebbe delle vicende assunzionali dell'Ente che soffre, come tutti gli Enti locali, di difficoltà in termini di dotazione di personale.

Le motivazioni poste alla base dell'affidamento del servizio asilo nido e servizi connessi alla Ge.S.Cor. s.r.l. vanno rinvenute nel fatto che la società affidataria realizza un'ipotesi di terzietà formale, ma non sostanziale, in quanto essa è terza perché dotata di personalità giuridica, ma nella sostanza dipende integralmente dal Comune, essendo società a capitale interamente pubblico, controllata al 100 % dal Comune di Corbetta.

Ciò comporta l'esercizio da parte del Comune del "controllo analogo" che è da intendersi, secondo giurisprudenza nazionale e comunitaria, quale rapporto paragonabile ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica, e quale controllo dell'attività operativa, non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo, ma anche con l'esame dei principali atti di gestione. Tale considerazione risulta ancor più rafforzata dalle disposizioni (in particolare il D.L. n. 95/2012 ed il D.L. n. 174/2012) che in materia introducono limiti e controlli incisivi da parte dei Comuni sulle società partecipate.

Questo è il motivo principale per cui l'affidamento in house alla Ge.S.Cor. s.r.l. della concessione della gestione del servizio *de quo* risulta preferibile rispetto al ricorso al mercato, in quanto consente al Comune un controllo sul servizio più penetrante di quello praticabile su un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione. Tale controllo si aggiunge a quello esercitato dalla ASL e dalla prevista Commissione mensa per quanto attiene il servizio di ristorazione per i minori.

Inoltre, i costi del servizio risultano più contenuti rispetto a quelli sino ad ora sostenuti dal Comune.

---

## 6. Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento

Le condizioni per l'affidamento diretto in house sono sussistenti. Come sopra accennato, i requisiti richiesti dalla normativa europea sono:

1. assenza nelle società controllate di partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;
3. controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore.

Riguardo al requisito sub 1), il capitale di Ge.S.Cor. S.r.l. è al 100% di proprietà del Comune di Corbetta.

Riguardo al requisito sub 2), Ge.S.Cor. S.r.l. svolge la totalità delle proprie attività in favore del Comune di Corbetta. La disciplina dei servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da apposito contratto di servizio con conseguenti piani di gestione.

Riguardo al requisito sub 3), Ge.S.Cor. S.r.l. è società operante in regime di "in house providing" del Comune di Corbetta, ovvero sottoposta a controllo analogo da parte dello stesso, nel rispetto della normativa vigente, in quanto il Comune di Corbetta esercita sulla Società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative). Il 100% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'Amministrazione e nella Società non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, come previsto dallo Statuto della Ge.S.Cor S.r.l.

L'oggetto sociale della società Ge.S.Cor S.r.l., evidenzia, come si è detto, che la gestione è esclusivamente focalizzata ad offrire servizi d'interesse generale dei quali è titolare l'ente pubblico locale proprietario, nonché la produzione di beni e servizi strumentali all'attività del medesimo ente locale.

Inoltre, viene ribadito che le attività esercitate sono svolte in modo sostanzialmente esclusivo in favore dell'ente locale socio unico e, comunque, in modo strettamente strumentale al perseguimento degli interessi pubblici del medesimo, non essendo l'organismo costituito "per stare sul mercato", ma per operare quale strumento operativo di delegazione interorganica dell'ente proprietario.

Ad ulteriore sostegno di tale tesi, si sottolinea che le attività affidate alla società controllata sono riconducibili alla categoria dei servizi pubblici locali, come chiarito dalla giurisprudenza:

*Asili nidi: Gli asili nidi hanno natura di servizio pubblico a domanda individuale (Cons. di Stato, sez. V con sentenza n. 4362 del 31 luglio 2012; già T.A.R. Roma Lazio, sez. II, n. 8630 del 14 ottobre 2005).*

*Mense: Il servizio mense costituisce un servizio pubblico locale, in particolare, privo di rilevanza economica, in quanto si tratta di un'attività funzionale alla garanzia dell'effettività del diritto di studio in favore della generalità della popolazione, obbligatoriamente facente carico ai Comuni, i quali sono tenuti a sopportare i relativi costi, per quanto non coperti dai contributi degli utenti, in specie di quelli appartenenti alle fasce reddituali più deboli (Cons. di Stato, sez. V, 10 settembre 2010, n. 6529, già 3 febbraio 2005, n. 272*

## 7. Verifica della congruità di mercato

In ossequio al disposto normativo l'amministrazione ha avviato tutte le attività preliminari all'affidamento in house.

In particolare è stato acquisito uno studio di fattibilità predisposto dallo D'Aries & Partners circa la congruità dei servizi Asilo nido e Trasporto Scolastico e delle modalità di gestione degli stessi ai fini propedeutici ad una valutazione dell'impatto di un loro affidamento in house alla società Ge.S.Cor. s.r.l..

In particolare è stato interesse dell'Amministrazione Comunale valutare la fattibilità giuridico-economico del "trasferimento" dei suddetti servizi in capo alla società in house suddetta.

Successivamente attraverso apposita istruttoria, analizzando le gare indette e/o aggiudicate dai diversi Comuni della regione, si è proceduto alla valutazione dei parametri di mercato.

Con riferimento all'andamento economico del Servizio, si illustrano di seguito i risultati dell'esercizio 2021 nonché i risultati pre-consuntivi per l'esercizio 2022:

Asilo Nido	Anno 2021	Anno 2022	Media
<b>Ricavi</b>			
Proventi da Rette	209.628,96	247.000,00	228.314,48
Trasferimenti Regionali	14.688,00	30.449,81	22.568,91
Trasferimenti Comune (Covid-19)	5.700,00	-	
<b>Totale Ricavi</b>	<b>230.016,96</b>	<b>277.449,81</b>	<b>253.733,39</b>
<b>Costi</b>			
Personale Amministrativo (Sezione in Economia)	182.096,95	154.655,00	168.375,97
Contratto di Servizio (Sezioni in Appalto)	435.750,26	450.942,34	443.346,30
Contratto Appalto Mensa	43.358,50	49.431,31	46.394,91
Costi generali	23.965,84	44.704,29	34.335,07
<b>Totale Costi</b>	<b>685.171,55</b>	<b>699.732,94</b>	<b>692.452,25</b>
<b>Risultato economico</b>	<b>- 455.154,59</b>	<b>- 422.283,13</b>	<b>- 438.718,86</b>

Per l'analisi dell'andamento economico del servizio si è dato peso soprattutto all'esercizio 2021, in quanto gli effetti negativi legati alla pandemia da Covid-19, con relativi lock-down e chiusure, hanno influenzato negativamente i ricavi facendo, tra l'altro, registrare notevoli aumenti dei costi. Alla luce di queste precisazioni, si può notare come i risultati economici del Servizio lascino trasparire una situazione caratterizzata da una importante perdita d'esercizio per il Comune.

È subito da premettere che è frequente che il servizio di gestione dell'Asilo Nido Comunale sia caratterizzato dalla presenza di squilibri economico-finanziari dovuti principalmente alla natura strettamente sociale del Servizio per cui spesso si richiede un intervento della P.A. per sopperire alle perdite.

Gli squilibri sono dovuti principalmente da tali fattori:

- la variabilità della retta in relazione alla dichiarazione ISEE della famiglia che, se inferiore ad un prestabilito livello, può portare - molto spesso - ad un introito inferiore, addirittura, della metà di quello conseguibile con la retta massima (decisa dall'Amministrazione);
- il costo del personale che varia in relazione al numero di iscritti (utenti del servizio), il cui rapporto obbligatorio viene stabilito per legge (Cfr. Legge Regionale D.G.R. XI 2929/202014).

Sempre con riferimento ai costi del Servizio, alla luce dell'eventuale modifica strategica nell'organizzazione dello stesso a partire dall'anno scolastico 2023-2024, tenuto conto altresì delle modifiche già preventivate per l'esercizio 2023 (a titolo esemplificativo, riduzione del costo giornaliero a seguito del venire meno delle misure anti Covid e passaggio da semplice fornitura di derrate a preparazione dei pasti per i minori), si ritiene necessario ed opportuno confrontare i valori di mercato, successivamente indicati, con i seguenti costi del servizio preventivati dal Comune per l'esercizio 2023:

Costi Sezioni Asilo Nido (Prev. 2023)	Valori
costo asilo nido in appalto (II sezioni)	409.174,40
costo asilo nido in economia (I sezione)	166.155,00
costi appalto mensa	81.180,00
costi generali servizio	55.753,97
<b>Totali Costi</b>	<b>712.263,37</b>

Ferme le debite considerazioni economiche di cui sopra, allo scopo di valutare il potenziale valore economico del Servizio nell'ottica della "congruità", ai sensi e per gli effetti dell'art. 192, co. 2, del D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., sono state prese in esame le condizioni economiche, ovvero i prezzi di aggiudicazione ritraibili nel mercato relativi a servizi simili, quale modalità di benchmark di prima istanza.

Osservando le aggiudicazioni di mercato, è stato possibile riscontrare come in media la Concessione del Servizio venga ad essere valutata in base alla seguente formula: Valore della retta scolastica \* n. dei bambini \* n. 11 mensilità.

Inoltre, sempre partendo dal Valore di aggiudicazione, è possibile individuare, tra le aggiudicazioni di mercato, il valore medio del Costo unitario del Servizio alla luce del n. di bambini gestiti dalla struttura dell'Asilo Nido.

Con riferimento a questi due parametri - Valore della retta e Costo unitario per bambino gestito - si individuano i valori di seguito indicati in tabella:

Comune	n. bambini	Aggiudicazione - Retta massima	Aggiudicazione - Valore annuo della Concessione	Costo unitario bambini
Comune di Cava Manara	30	640,00 €	212.750,00 €	7.091,67 €
Unione D'Adda Martesana	21	773,00 €	203.500,00 €	9.690,48 €
Comune di Robbio	26	600,00 €	231.000,00 €	8.884,62 €
Comune di Orio Al Serio	25	712,00 €	187.543,50 €	7.501,74 €
Comune di Seveso	40	584,00 €	256.900,00 €	6.422,50 €
Comune di Giussano	42	773,00 €	235.500,00 €	5.607,14 €

Sul lato della determinazione della Retta scolastica, per quanto tale fattore dipenda da altrettante variabili da valutare nel loro complesso (a titolo esemplificativo, le dimensioni dell'asilo nido, i costi del servizio e i servizi specifici garantiti, il reddito medio disponibile delle famiglie iscritte), sul mercato è possibile individuare un valore medio della retta, di molto superiore a quello di € 500,00 applicato dal Comune di Corbetta, con valori, addirittura, superiori ad € 650,00;

Ora confrontando tali valori con le aggiudicazioni di mercato si evidenziano i seguenti risultati. Sul lato dei costi unitari, confrontando i valori di mercato (media ponderata delle aggiudicazioni indicate sopra in tabella) con i valori delle sezioni dell'Asilo Nido comunale (previsionale 2023) si può notare come:

- Il mercato sembra suggerire un costo unitario del servizio per bambino di circa € 7.500, tenuto conto di strutture che, similmente alle dimensioni di quella comunale, ospitano almeno n. 20-40 bambini;

- Confrontando il costo complessivo del servizio - tutte e tre le sezioni - si individua un costo leggermente superiore di circa € 7.900;
- Nel confronto delle singole sezioni, quella gestita in economia presenta valori equiparabili a quelli di mercato: costo unitario di circa € 7.550/bambino;
- Nel confronto delle singole sezioni, quelle gestite in Appalto presentano valori leggermente superiori al mercato: costo unitario di circa € 8.200;

Di seguito si mostra un riepilogo del confronto appena descritto:

<b>Bechmark: Mercato vs Asilo Nido Corbetta</b>			
Media ponderata costo annuo	225.639,06	Costo totale Sezioni Asilo Nido - Preventivo 2023 n	575.329,40
n. bambini gestiti	21-42	bambini gestiti	72
media costo bambino annuo	7.521,30	media costo bambino annuo	7.990,69
Risparmio potenziale unitario	469,39		
Risparmio potenziale totale	33.795,80		

Dalle Tabelle di cui sopra, si evince, dunque, che attualmente il Servizio reso dal Comune di Corbetta presenta costi superiori che andrebbero ottimizzati, di modo da ragguardare i costi con le effettive risorse (monetarie e umane) necessarie a gestire il servizio con più alti livelli di efficienza, efficacia e qualità.

Si intende affidare il Servizio mediante l'istituto giuridico della concessione di servizi a favore della società Ge.S.Cor. S.r.l., in base al quale l'operatore economico si assume in concreto i rischi economici della gestione del servizio rifacendosi essenzialmente sull'utenza con la riscossione delle tariffe, instaurandosi così un rapporto trilaterale tra Amministrazione Comunale, Concessionario ed utenti, sui quali finirebbe per gravare il costo del servizio stesso. Alla luce di tali considerazioni, posto che le tariffe del Servizio continueranno ad essere stabilite dall'Amministrazione comunale, della parte di spesa della Società non coperta dai predetti introiti derivanti dalle rette degli utenti non può non farsi carico il Comune di Corbetta con importo commisurato al servizio fruito dagli utenti e calcolato con riferimento alla differenza tra le tariffe vigenti per tali servizi e relativo costo annuale di produzione, nei termini meglio definiti nel relativo contratto di servizio della Ge.S.Cor. S.r.l..

#### **8. Conclusioni ed esito della verifica ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012, conv. con mod. dalla L. n. 221/2012 e s.m.i., e all'art. 192, co. 2, del D. Lgs. n. 50/2016.**

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che la società Ge.S.Cor S.r.l., nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica (100% in house), si configura quale società in linea con i principi dettati dall'art. 192 del D. Lgs. n. 50/2016, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di governance che essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizza il relativo Statuto.

Per la gestione del servizio indicato, il modulo delle società di capitali a totale partecipazione pubblica risulta quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell'Amministrazione sotto il profilo operativo ed economico.

In merito all'impatto economico-finanziario e gestionale-organizzativo di tali novità nella definizione dei costi e della contabilizzazione della gestione, si rinvia al piano economico-finanziario del servizio e al piano industriale (volto ad evidenziare anche l'integrazione dei nuovi servizi) redatti da parte della Società, unitamente all'offerta da essa presentata per il

---

servizio, tali da garantire la sostenibilità economica, l'ottimale impiego dei fattori produttivi e la garanzia del rispetto dei principi di economicità ed efficienza del servizio in esame.

Nel caso di specie i requisiti richiesti per l'affidamento in house risultano soddisfatti e pertanto il Comune di Corbetta può, in base alla normativa vigente e per tutte le motivazioni di cui sopra, affidare la gestione del predetto servizio secondo tale modalità gestionale.

### **Scelta del regime di concessione**

Si ritiene che sussistano ragioni di convenienza per dare in concessione la gestione del servizio asilo nido comunale e servizi connessi.

Il modulo ottimale per la gestione del servizio è stato individuato nella concessione di servizi, prevista dagli artt. 164 e ss. del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., per le seguenti ragioni:

- struttura trilaterale del rapporto tra utenti del servizio, amministrazione concedente e soggetto concessionario-gestore;
- riconduzione in capo al soggetto concessionario del rischio gestionale in ordine al servizio affidato;
- possibilità di ottenere una sostanziale valorizzazione dei servizi in concessione, grazie alla sostanziale autonomia operativa del concessionario e, conseguentemente, alla possibilità di realizzare attività innovative e migliorative inerenti la qualità del servizio reso.

Inoltre si ritiene conveniente avvalersi del modello gestionale organizzativo della concessione di servizi in quanto più responsabilizzante ed incentivante nei confronti del soggetto concessionario che assume su di sé non solo il rischio di impresa, ma anche la proficuità della conduzione. Ciò anche in considerazione del fatto che, qualora si voglia valutare un eventuale ritorno alla gestione in economia del servizio (c.d. reinternalizzazione del servizio), l'Ente in tempi relativamente brevi non disporrà più di proprio personale operante presso l'asilo nido comunale (ad oggi due sezioni sono già interamente gestite da cooperativa con proprio personale e la sezione "comunale" è già in parte coperta da personale della cooperativa).

Analoga situazione riguarda anche i collaboratori addetti ai servizi di pulizia e di assistenza alle educatrici (motivo per il quale il servizio di refezione dei bambini iscritti al nido è stato già esteso dalla mera fornitura di derrate all'intero ciclo produttivo e di consumazione del pasto tramite società esterna).

La forma di gestione in economia non è più conveniente né sostenibile per l'ente.

L'ipotesi di assumere direttamente personale non è percorribile in quanto:

- il numero di dipendenti da assumere sarebbe non compatibile con le attuali capacità di spesa / assunzione dell'ente;
- in caso di assunzione diretta di personale addetto al servizio, lo stesso graverebbe sulle spese di personale dell'ente per un periodo temporale anche molto prolungato, soprattutto qualora si trattasse di personale di giovane età;
- si tratterebbe peraltro di personale di cat. B, come tale di difficile reimpiego su altri servizi comunali qualora il servizio *de quo* venisse nuovamente esternalizzato.

L'utilizzo di personale assunto dal Comune rischia pertanto di diventare un costo non proporzionato agli obiettivi del servizio stesso nel lungo periodo.

Preso atto che la reinternalizzazione del servizio in capo al Comune nella forma della gestione in economia non è percorribile né conveniente da un punto di vista tecnico ed economico, è utile valutare se vi sia la possibilità di procedere ad un appalto di servizio a società esterna (affidamento dell'appalto di servizio).

---

Nella valutazione della scelta fra appalto di servizio e concessione di servizio, la domanda “make or buy?” cambia in un confronto di alternative tra:

- a) un modello in cui l’Amministrazione Comunale è titolare del servizio, paga per la sua produzione mediante appalto, remunerando gli investimenti, ed incassa i relativi proventi;
- b) un modello in cui il servizio è dato in concessione ad un soggetto che sostiene gli investimenti e i costi del servizio ed incassa i relativi proventi.

La scelta tra queste due alternative va risolta ora, a monte della procedura competitiva.

La scelta in questo caso non è influenzata particolarmente dai ripetuti vincoli normativi o di bilancio, poiché non risultano particolari differenze di incidenza nei due modelli: nell’appalto di servizio, a fronte di una maggiore spesa corrente, risulterebbe stanziata l’entrata da tariffe; nella concessione di servizio ci sarebbe un’eventuale differenza da pagare per il riequilibrio della gestione.

Nella scelta fra i due predetti modelli di gestione del servizio vengono in rilievo, invece, alcuni aspetti organizzativi, attinenti in particolare alla differenza di flusso di processo: nel modello di gestione tramite appalto di servizi, infatti, sarebbe il Comune a doversi comunque occupare della contabilizzazione delle bollette, della produzione dei documenti contabili, dell’incasso delle tariffe, del recupero dei crediti, ecc.; nel modello concessorio, invece, tutte le suindicate attività sarebbero esternalizzate.

Un ulteriore aspetto, da tenere in considerazione nella predetta scelta, riguarda il trasferimento dei rischi, laddove il modello concessorio potrebbe prestarsi meglio alla gestione dei rischi connessi al progetto in quanto verrebbero a porsi in capo al concessionario.

In tale scelta occorre valutare anche i diversi effetti sui costi a carico dell’Amministrazione Comunale.

Al riguardo, il modello di gestione mediante appalto dovrebbe produrre per il Comune la definizione di un costo diretto per ogni iscritto, il cui limite è vincolato ai posti autorizzati e non può essere aumentato ai fini di eventuali economie di scala. Il Comune perciò sopporterà a proprio carico il differenziale tra costi e tariffe incassate.

D’altra parte, nel modello concessorio, dovendo remunerare un investimento, anche se di dimensioni relativamente contenute, l’Amministrazione Comunale dovrebbe invece fissare *ex ante* un prezzo da corrispondere per il riequilibrio tra tariffe e costi come definiti dal Piano Economico e Finanziario (in cui le tariffe, che l’Amministrazione tende a mantenere ridotte, non risultano sufficienti a coprire i costi elevati). Il valore del prezzo da corrispondere potrebbe non variare in maniera proporzionale rispetto al numero dei minori iscritti, ma potrebbe rimanere fisso all’interno di determinate soglie prestabilite dal contratto di servizio per poi variare solo al superamento di queste soglie: questa situazione potrebbe risultare quindi vantaggiosa per il Comune.

Tra il modello di appalto e il modello concessorio si evidenzia che quest’ultimo risulta più vantaggioso, perché determina un prezzo a carico del Comune inferiore rispetto al modello di appalto (vedasi anche lo studio di fattibilità agli atti).

Nella scelta fra i due predetti modelli di gestione del servizio occorre valutare anche il diverso assetto fiscale: nell’appalto l’erogazione del servizio sconterebbe infatti le aliquote IVA come per legge, e ciò rappresenterebbe in ogni caso un costo che resterebbe a carico dell’Amministrazione Comunale; nella concessione del servizio, invece, il problema fiscale è totalmente spostato sul concessionario, che dovrà gestire l’imposta secondo le regole proprie, fermo restando il regime di esenzione IVA per la fatturazione verso l’utenza.

In conclusione, si confermano le ragioni a supporto della concessione della gestione del servizio oggetto del presente documento.

---

Si ritiene che la concessione della gestione del servizio, unicamente e completamente in capo al concessionario, rappresenti il modulo ottimale per ottenere la massima efficacia - efficienza - economicità per le seguenti ragioni:

- riconduzione effettiva in capo al concessionario del rischio gestionale;
- valorizzazione del servizio in concessione, grazie ad una sostanziale possibilità, propria al concessionario, di autonomia operativa che consente di realizzare attività innovative, migliorative, dinamiche, ecc..