

SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

**Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione
del servizio pubblico locale (D.Lgs. 201/2022, art. 14,
commi 2, 3 e 4; art. 31, commi 1 e 2)**

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Affidamento del servizio culturale presso l'immobile sito in Legnano, Via Pontida n. 5, denominato «Ex bagni pubblici».
Importo dell'affidamento	L'importo stimato dell'affidamento è di € 8.268.000,00
Ente affidante	Comune di Legnano Piazza San Magno, n. 9 20025 Legnano (MI) C.F.: 00807960158
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	Affidamento tramite procedura a evidenza pubblica
Durata dell'affidamento	Anni 12 (dodici)
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Comune di Legnano e comuni limitrofi

Soggetto responsabile della compilazione	
Nominativo:	Arch. Rosalba Russo
Ente di riferimento	Comune di Legnano
Area/servizio:	Settore Progettazione Strategica e Opere Pubbliche
Telefono:	0331/471341
Email/PEC	opere.pubbliche@comune.legnano.mi.it comune.legnano@cert.legalmail.it
Data di redazione	10/06/2025

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

A.1 Contesto giuridico

È necessario definire, alla luce delle normative attualmente vigenti, se il servizio culturale oggetto della presente relazione possa rientrare nell'alveo del "servizio pubblico locale" e, in caso affermativo, se si debba trattare di "servizio pubblico locale a rilevanza economica", o privo di rilevanza economica.

Tale verifica risulta necessaria alla luce della riforma sui servizi pubblici locali a rilevanza economica approvata con D.lgs. 201/2022, avente ad oggetto il "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

Si rammenta che il Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza del 28/01/2021, n. 858, ha ribadito che la nozione di servizio pubblico è omologa a quella di servizio di interesse generale di derivazione comunitaria, da intendersi quale attività di produzione di beni e servizi che si distinguono dalle comuni attività economiche, in quanto perseguono una finalità di interesse generale che ne giustifica l'assoggettamento ad un regime giuridico differenziato (di regola, in presenza di caratteristiche situazione di c.d. fallimento del mercato).

Ne costituiscono invero caratteristici indici sintomatici e, a un tempo, elementi costitutivi:

- a) la natura propriamente erogativo-prestazionale dell'attività esercitata;
- b) l'operatività, sul piano infrastrutturale, di un momento organizzativo stabile, con un controllo pubblico preordinato a garantire ed assicurare un livello minimo di erogazione;
- c) la destinazione dell'attività ad una generalità di cittadini, con carattere di universalità delle prestazioni (di tal che, ferme restando le relative modalità, il servizio deve essere reso a tutti i soggetti che, rispettando le condizioni ed avendo i requisiti per l'accesso, ne facciano richiesta) (cfr. in termini TAR Piemonte – Torino, del 23 marzo 2022, n. 263).

Detta impostazione è stata confermata anche dal T.A.R. Lombardia con sentenza del 04/04/2023, n. 1002, ove è stato rimarcato che *"la nozione di servizio pubblico si è notevolmente evoluta alla luce della nozione euro-unitaria di servizio di interesse economico generale, sostanzialmente coincidente con quella di servizio di pubblica utilità, che è invece quell'attività economica, volta a soddisfare pure essa un interesse generale della collettività, organizzata dagli operatori economici privati ed assoggettata ad una disciplina di settore che sia in grado di guidare le scelte degli operatori in senso pro-concorrenziale, al fine di accrescere l'efficienza allocativa delle risorse e di garantire il benessere sociale. Ciò che differenzia il servizio pubblico dal servizio di pubblica utilità sono dunque le ragioni dell'intervento dei pubblici poteri, determinato, nel servizio pubblico, dalla mancanza di un mercato e, nel servizio di pubblica utilità, dalla esistenza di un mercato liberalizzato da rendere del tutto concorrenziale"*.

Più propriamente in materia di beni culturali, il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che *"l'Amministrazione ha la facoltà di scegliere la gestione diretta dei servizi culturali, dovendo, per perseguire la strada dell'esternalizzazione, motivare in ordine alla "convenienza di tale formula alternativa rispetto al superiore obiettivo della valorizzazione culturale", che implicitamente si presuppone invece (meglio) assicurato dalla gestione diretta (Cons. St., sez. V, 16/03/2021, n. 2259)"* (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 25/01/2024, n. 807).

In tale contesto, la Società incaricata dall'Amministrazione delle opportune verifiche economico-finanziarie ha concluso per la rilevanza economica del servizio il quale,

pertanto dovrà essere affidato, ai sensi e nel rispetto delle previsioni di cui al D.lgs. 201/2022, le quali dovranno trovare applicazione e coordinamento con quanto previsto dal D.lgs. 36/2023 (Codice dei Contratti Pubblici) e dal D.lgs. 117/2017 (T.U. Enti del Terzo Settore).

Dalle analisi esperite dalla Società incaricata, di cui si riportano alcuni estratti, si ritiene, infatti, tenuto conto di tutte le caratteristiche tecniche del servizio nonché degli indirizzi stabiliti dall'Amministrazione pubblica, che il servizio assume sicuramente una rilevanza economica, in quanto:

- sarà erogato dietro corrispettivo economico sulla base di tariffe, stabilite dall'Amministrazione pubblica, che verranno poste a carico degli utenti;
- ha lo scopo di promuovere, realizzare e diffondere, in conformità degli scopi strategici dell'Amministrazione comunale, lo sviluppo della cultura, della socialità, dell'accesso ai servizi, in modo da garantire una coesione sociale, tra l'altro, non limitata al solo territorio comunale di riferimento ma estesa anche a livello sovra-comunale, quale servizio di riferimento per una comunità più allargata, il che riflette la presenza di un servizio pubblico che per raggiungere tali obiettivi richiede una gestione di tipo "imprenditoriale" capace di rendere attrattivo ed innovativo il servizio in favore di un bacino d'utenza che l'Amministrazione comunale, sulla base della co-progettazione avviata, si aspetta risulti essere di dimensioni rilevanti, anche a livello nazionale;
- l'interesse pubblico è tale da assicurare tutti gli elementi caratterizzanti la "qualità di servizio pubblico" a favore della Collettività in diversi aspetti: sociali, economici, culturali, ecc.;
- la futura gestione del Servizio in esame presenta elementi imprenditoriali – legati all'organizzazione del servizio, alla dimensione che lo stesso si preme di raggiungere, espandendosi anche fuori dai confini comunali, all'entità degli investimenti che saranno posti in capo al futuro gestore, ecc. - volti alla massimizzazione dell'efficacia, efficienza e qualità del servizio a favore della collettività, con creazione di "Valore Pubblico".

Qui di seguito si riportano, in stralcio, gli articoli del D.lgs. 201/2022 che maggiormente rilevano per l'affidamento del servizio pubblico locale in questione:

- ***D.lgs. 201/2022, art. 2 Definizioni***

Ai fini del presente decreto si intende per:

a) «enti locali»: gli enti di cui all'articolo 2, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267;

[...]

c) «servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale; [...];

- ***D.lgs. 201/2022, art. 3. Principi generali del servizio pubblico locale***

1. I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.

3. Nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva”.

“Art. 10 Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti assicurano la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge.

2. Ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni.

3. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali.

4. I servizi di cui al comma 3 sono istituiti in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto

tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali.

5. La deliberazione di istituzione del servizio dà conto degli esiti dell'istruttoria di cui al comma 4 e può essere sottoposta a consultazione pubblica prima della sua adozione”.

• **D.lgs. 201/2022, art. 14 Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale**

1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenazioni.” [...].”

• **D.lgs. 201/2022, art. 15. Affidamento mediante procedura a evidenza pubblica**

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore.

A.2 - Indicatori di riferimento e schemi di atto

In attuazione di quanto disposto dall'art. 8 D.Lgs. 201/2022, vengono applicate nella predisposizione della presente relazione le linee guida necessarie alla redazione del piano economico finanziario e lo schema contenente l'individuazione degli indicatori di qualità, approvati con Decreto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, “Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022”, prot. n. 639 del 31 agosto 2023.

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

B.1 - Caratteristiche del servizio

Descrizione chiara e completa del servizio da prestare e di tutte le sue componenti:

- **Servizio base:**

Ferma ogni specificazione e concreta declinazione delle attività nei termini che risulteranno dal progetto tecnico a base di gara e dai contenuti dell'offerta dell'operatore economico che risulterà aggiudicatario del contratto, il servizio culturale che si intende offrire presso il complesso immobiliare "Ex bagni pubblici", sito in Legnano, Via Pontida n. 5, è volto, attraverso installazioni analogiche e multimediali ed appositi allestimenti, ad offrire una testimonianza della storia scientifica e industriale del territorio, in particolare legata al tessile ed allo sfruttamento dell'energia idraulica del fiume Olona. In particolare, il servizio è volto ad offrire in maniera permanente attività didattiche, in favore dei minori di età, legate al tema della sostenibilità ambientale e dell'acqua.

- **Servizi aggiuntivi su richiesta (laddove previsti):**

- bar/ristoro con vendita di prodotti legati alla sostenibilità ambientale e possibilmente con prodotti Km 0 da aziende del territorio;
- realizzazione e vendita di prodotti editoriali educativi (es. opuscoli/guide didattici, strumenti multimediali didattici ecc. specifici per le varie fasce di età e per le differenti tipologie di utenti sopra individuate);
- vendita giochi, giocattoli, puzzle, libri, fumetti a carattere didattico-educativo, anche realizzati dall'operatore economico affidatario del servizio o da soggetti terzi nell'ambito di accordi di valorizzazione stipulati con l'Amministrazione;
- reception/postazione stabile di infopoint (con informazioni di carattere turistico territoriali e sulla sostenibilità ambientale);
- programmi di conferenze, laboratori a carattere scientifico – divulgativo, presentazioni di libri, concerti, manifestazioni culturali o teatrali, aperture straordinarie a tema, e ogni altra manifestazione o evento aperti al pubblico, che dovranno essere sottoposti, quanto ai contenuti e alle modalità di svolgimento, con congruo anticipo alla valutazione dell'Amministrazione Comunale di Legnano (circa 10 all'anno).

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

Il servizio sarà erogato secondo giorni e orari di apertura al pubblico che saranno concretamente delineati a valle della procedura di affidamento del servizio, assicurando in ogni caso la continuità, la regolarità e la qualità del servizio in una dimensione di completa autonomia finanziaria.

L'attività commerciale e strumentale rispetto al servizio culturale principale verrà espletata esclusivamente nei siti a ciò dedicati dal Comune di Legnano e negli orari di apertura stabiliti dal Comune di Legnano, oltre che su piattaforma di vendita online previamente concordata con l'operatore economico affidatario del servizio.

Il servizio dovrà in ogni caso essere erogato garantendo che sia destinato ai soli usi previsti dal Comune, con l'impegno a non arrecare il minimo pregiudizio al bene

immobile stesso ove è svolto e alla sua conservazione, in coerenza anche con ogni vincolo esistente ed eventualmente futuro disposto dalla Sovrintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Milano e da altre amministrazioni eventualmente competenti.

- **Assetto gestionale in essere**

Trattasi di servizio pubblico locale a rilevanza economica di nuova istituzione a seguito di deliberazione di Consiglio Comunale del 29/04/2025 n. 20.

- **Individuazione degli obiettivi finali previsti, in termini di standard tecnici, livelli quantitativi e qualitativi (facendo riferimento agli indicatori di cui alla sezione A.2 e in ogni caso a variabili rilevanti e significative rispetto al servizio, misurabili ed effettivamente monitorabili, facilmente comprensibili e verificabili dagli utenti):**

- promozione della conoscenza scientifica e storico-architettonica dell'acqua, in tutte le sue forme, con particolare attenzione alla diffusione e apprendimento di materie STEAM, promuovendo l'inclusività attraverso diverse forme di linguaggio destinate ad un pubblico variegato;
- promozione dell'educazione alla sostenibilità ambientale, anche attraverso una ricerca sui bisogni educativi di specifici segmenti di pubblico;
- promozione del coinvolgimento delle comunità territoriali, con sviluppo di attività sia presso l'immobile degli Ex Bagni Pubblici, sia nel resto della città di Legnano, privilegiando la consapevolezza del patrimonio ambientale, culturale, scientifico e storico architettonico;
- stimolare gli istituti di istruzione e formazione locale ad una progettazione congiunta delle attività didattiche.

In particolare, di seguito vengono individuati gli obiettivi finali previsti, tenuto conto degli indicatori di cui alla sezione A.2 della presente relazione, in riferimento al servizio prestato:

- **Mappatura delle attività relative al servizio:**

Attività culturale per i bambini

Negli spazi interni del complesso di via Pontida sarà allestito un luogo permanentemente ed esclusivamente dedicato ad attività STEAM, dedicato al tema dell'acqua, al fine di offrire all'utenza un servizio stabile di attività ludico- didattiche per bambini.

Ad integrazione e in continuità con quanto già previsto negli spazi interni del complesso architettonico, il Comune di Legnano richiederà che vengano allestiti anche gli spazi aperti del cortile, sempre con le medesime finalità, attraverso una serie di installazioni esperienziali che permettano di completare e implementare l'offerta formativa e didattica delle attività STEAM legata al tema dell'acqua, in tutte le sue forme e toccando aspetti sia di tipo ambientale che scientifico che storico-tecnologico, anche legati alla valorizzazione del territorio legnanese.

Attività di infopoint

Verrà prevista una reception/postazione stabile di infopoint, presso la quale gli utenti potranno ricevere le informazioni sull'offerta didattica del museo e di altre attività del

Comune di Legnano legate alla fascia di età cui il museo si rivolge, con possibilità di prenotazione delle stesse.

Attività di bar / ristoro e commerciali

Un bar/caffetteria/ristoro aperto anche oltre l'orario di apertura del servizio culturale principale, adatto a diverse tipologie di utenza e in particolare alle famiglie con bambini della fascia di età cui il servizio culturale si rivolge.

A ciò si aggiunge l'attività di merchandising.

Attività educative, didattiche e formative

Per iniziative educative didattiche e formative si intendono diverse tipologie di attività, sviluppate mediante diverse forme e linguaggi, mirate alla crescita degli individui, tramite l'acquisizione di competenze e conoscenze. A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, saranno compresi: percorsi guidati e laboratori didattici per le scuole; percorsi guidati; laboratori per le famiglie.

Attività ricreative, ludiche e culturali in collaborazione con associazioni del territorio

Rientrano in questa categoria diverse tipologie di attività complementari a quelle educative, sviluppate mediante diversi linguaggi e forme espressive, che comprendono a titolo esemplificativo: programmi di conferenze, presentazioni di libri, concerti, manifestazioni culturali o teatrali, aperture straordinarie a tema, e ogni altra manifestazione o evento aperti al pubblico, che dovranno essere sottoposti, quanto ai contenuti e alle modalità di svolgimento, con congruo anticipo alla valutazione dell'Amministrazione Comunale di Legnano. La consistenza di tali attività è stimabile in circa 10 eventi annui, per tutta la durata dell'affidamento.

Il piano delle attività potrà prevedere iniziative ed eventi nei seguenti ambiti principali:

- Scienza e natura;
- Arti creative con mostre temporanee;
- Comunicazione e mediazione linguistica;
- Letteratura, memoria, scienze, storia.

Attività di valorizzazione del territorio

Il servizio culturale avrà ad oggetto l'erogazione di diverse attività di valorizzazione del territorio in particolare legate all'acqua del fiume Olona e alle attività imprenditoriali ad essa connesse.

• Mappatura dei luoghi, delle attrezzature e dei mezzi utilizzabili per erogare il servizio

Il servizio verrà erogato presso il complesso immobiliare sito in Legnano, Via Pontida n. 5, denominato «Ex Bagni Pubblici», quale immobile avente rilevanza culturale. L'erogazione del servizio dovrà avvenire nel rispetto delle prescrizioni, eventualmente anche future, fornite dalla sovrintendenza, e nei limiti previsti dall'autorizzazione alla concessione in uso disposta dal Ministero della Cultura del 20 marzo 2025.

All'interno dei locali saranno posizionati appositi allestimenti per il perseguimento delle finalità che il servizio culturale si propone a tema STEAM.

Analoghe installazioni saranno previste anche all'esterno dei locali dell'immobile in questione.

La competente Soprintendenza per i beni architettonici ha espresso parere favorevole nell'ambito della valutazione di rilevanza culturale del complesso delle attrezzature e degli allestimenti collocati presso il complesso immobiliare, ai sensi dell'art. 12 comma 2 D.Lgs. 42/2004, come da nota MIC|MIC_SABAP-MI|04/06/2025|0016345-P pervenuta al prot 40360 in data 05/06/2025.

- ***Predisposizione di un piano di controlli periodici***

Sarà previsto, al termine di ogni anno di gestione, un documento analitico sull'andamento complessivo del servizio, volto ad illustrare i punti di forza e di debolezza dello stesso, con contestuale formalizzazione di proposte finalizzate alla risoluzione delle criticità riscontrate.

- ***Obblighi in materia di sicurezza del servizio***

Verrà garantita la sicurezza dei mezzi e dei luoghi impiegati per lo svolgimento del servizio nei confronti dell'utenza, delle famiglie e del personale stesso.

- ***Accessibilità utenti disabili***

Nel rispetto della normativa vigente in materia, sarà garantita l'accessibilità ai locali e ai servizi ivi erogati anche agli utenti diversamente abili.

- **Confronto tra gli indicatori applicabili e le condizioni economiche e qualitative previste nel contratto di servizio, tenendo conto dell'impatto di eventuali obblighi di servizio pubblico**

Si segnala come non risulti siano stati individuati da ANAC o da altra autorità competenti degli indicatori specifici per il servizio in oggetto. Riferendoci invece in via analogica agli indicatori economici o finanziari suggeriti dalle "Linee guida per la redazione del PEF Servizi pubblici locali non a rete" si precisa che hanno rilievo nel caso di specie, e quale base di partenza, i seguenti principali indicatori:

- *affluenza media minima di visitatori (anno): n. 45-50.000 visitatori;*
- *n. eventi minimi programmati (annuo): n. 150 eventi;*
- *Previsione di tariffe agevolate per determinate categorie e fasce di utenza;*
- *Customer Satisfaction.*

- **Indicazione degli assetti gestionali e tecnico-economici richiesti per conseguire gli obiettivi**

L'assetto gestionale del servizio prevede la presenza di personale opportunamente qualificato messo a disposizione dall'operatore.

B.2 - Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

Gli obblighi di servizio pubblico si sostanziano nei requisiti specifici imposti dalla Pubblica Amministrazione al prestatore del servizio, onde garantire il conseguimento degli obiettivi sottesi all'affidamento. In particolare, è considerata l'esigenza di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, assicurando 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), indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado

di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), ferma restando la trasparenza, la parità di trattamento e l'accessibilità economica del servizio.

L'erogazione del servizio dovrà essere ispirata ai principi di seguito elencati:

Eguaglianza: l'erogazione del servizio deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti ammessi alla fruizione del servizio, nel rispetto dei diritti degli utenti. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, tra le diverse categorie o fasce di utenti.

Imparzialità: il gestore del servizio ha l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

Continuità: l'erogazione del servizio da affidare dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili al gestore, quest'ultimo dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

Partecipazione: la partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.

Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza: il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza, assicurando un adeguato livello di valorizzazione dell'offerta al pubblico.

Eventuale compensazione degli obblighi di servizio: potranno essere previste forme di compensazione degli obblighi di servizio a carico del gestore, qualora esigenze di accessibilità ed universalità del servizio impongano di escludere o ridurre l'onere a carico dell'utenza connesso alla fruizione delle prestazioni.

Conformità alla disciplina europea degli aiuti di Stato: il servizio non viola la disciplina in materia degli aiuti di Stato, in quanto il servizio non ha ricevuto sostegno né dall'Unione Europea, né dallo Stato, attraverso gli aiuti di Stato, essendo consentiti riconoscimenti economici esclusivamente nelle forme ammesse per le compensazioni degli obblighi di servizio.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

C.1 – Specificazione della modalità di affidamento prescelta

Anche in relazione a quanto indicato nella sopracitata delibera di Consiglio Comunale del 29/04/2025 n. 20 l'Amministrazione ritiene di confermare la scelta di esternalizzare il servizio ricorrendo al modello concessorio del partenariato pubblico-privato di iniziativa privata.

In particolare, al fine di poter ottimizzare il *know how* maturato dagli operatori attivi nel settore, garantendo al contempo adeguatamente la trasparenza e la concorrenza, è intenzione dell'Amministrazione sollecitare i privati a farsi promotori di iniziative tramite pubblicazione dell'avviso di cui all'art. 193, comma 16, D.Lgs. 36/2023. A tal fine, si precisa che l'affidamento è inserito negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato di cui all'art. 175 comma 1 D.Lgs. 36/2023, come approvato dal Comune di Legnano con deliberazione di Consiglio Comunale del 24/09/2024, n. 110.

C.2 - Illustrazione della sussistenza dei requisiti europei e nazionali per la modalità di affidamento prescelta e descrizione dei relativi adempimenti

La scelta dell'affidatario del servizio tramite procedura ad evidenza pubblica è conforme all'art. 14, comma 1 lett. a), D.Lgs. 201/2022, in forza del quale l'Amministrazione può affidare le prestazioni *"a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea"*.

Altresì trova perfetta corrispondenza con le previsioni di cui all'art. 15 del citato D. Lgs. 201/2022 il quale indica una preferenza per l'affidamento di servizi in concessione in luogo dell'appalto.

Alla base di questa scelta, vi sono le seguenti considerazioni:

- il ricorso alla procedura ad evidenza pubblica assicura la massima partecipazione ed apertura al mercato, dando piena attuazione anche alla normativa eurocomunitaria;
- il modello concessorio implica il trasferimento del rischio operativo in capo al concessionario.

SEZIONE D - MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

D.1 - Risultati attesi

I risultati attesi di cui alla gestione del servizio *de quo*, le cui analisi sono argomentate nella Relazione redatta dalla Società incaricata dall'Amministrazione comunale ivi allegata e di cui si riporta il relativo stralcio, sono stati ipotizzati tenendo conto del potenziale bacino d'utenza, delle caratteristiche del servizio programmate nonché delle tariffe comunali applicabili al servizio. In proposito ed in via prudenziale, considerando l'affluenza media dei visitatori dei principali musei similari localizzati nella Regione Lombardia, si è ipotizzato uno scenario di gestione idoneo ad assicurare un flusso di visitatori di almeno 60.000 persone/anno.

Inoltre, i risultati sono ipotizzati anche tenendo conto dei seguenti presupposti:

- il servizio dovrà affrontare una prima fase di avvio e, quindi, di start-up che richiederà sforzi importanti per il futuro Gestore sia con riguardo l'attività di marketing della propria Offerta di gestione del servizio che con riguardo la capacità di attirare ed incrementare il proprio bacino d'utenza in modo graduale e credibile;
- sono imputati a carico del futuro Gestore il sostenimento di spese di investimento, quale completamento di lavori già avviati dall'Amministrazione comunale (completamento spazi esterni, in parte pubblici e in parte privati; completamento di alcuni allestimenti e spazi interni; allestimento del Bar), stimabili in una forchetta di valore di € 250.000 - 400.000,00;
- sarà lasciato spazio al futuro Operatore Economico interessato alla gestione del servizio, presentare, in misura migliorativa rispetto alle previsioni ipotizzate dall'Amministrazione comunale, una Proposta Tecnica ed Economico-Finanziaria che dimostri, date le proprie esperienze e know-how, di poter assicurare, entro livelli qualitativi ed economici sostenibili, il raggiungimento di un bacino d'utenza maggiore, favorendo uno sviluppo più efficiente ed efficace del servizio nell'interesse dell'Amministrazione comunale e della Collettività.

Sulla base delle stime del valore del servizio e del suo andamento economico, si può ipotizzare una gestione in equilibrio economico per la durata prevista di anni 12 (dodici) con un flusso economico, al netto del canone concessorio, così indicato:

- lievemente negativo per i primi due anni, a dimostrazione della necessaria fase di start-up delle attività del servizio;
- positivo già a partire dal 3° (terzo) anno per poi proseguire a regime, dal 4° (quarto) anno, con un risultato di utile di circa € 63.000,00.

A fronte della Concessione del Servizio, e tenuto conto della sua potenzialità reddituale, l'Amministrazione comunale ipotizza la previsione in suo favore di un canone concessorio stabilito in misura percentuale del fatturato. Tale canone, quale elemento che sarà posto a base di gara, è presuntivamente stimato in tale misura:

- una percentuale del 3% del fatturato sino a valori di € 600.000,00, con un valore annuo del canone concessorio massimo di circa € 18.000,00;

- una percentuale del 6% per valori superiori al fatturato soglia di € 600.000,00.

Il risultato economico atteso dall'Amministrazione comunale, dunque, è stimato in un'entrata corrente di circa € 25.000,00, a fronte di una gestione economica positiva per il futuro Operatore Economico Gestore.

D.2 - Comparazione con opzioni alternative

Nel confronto con gli altri modelli gestori ammessi dall'art. 14, comma 1, D.Lgs. 201/2022, si ritiene che la procedura ad evidenza pubblica, secondo lo schema della concessione sia da ritenersi preferibile (i) stante il trasferimento del rischio operativo (ii) in quanto consente di affidare il servizio nel rispetto dei principi di cui al D.Lgs. 36/2023 ed al D.Lgs. 201/2022, quali i principi di concorrenza e tutela del mercato, di efficienza, efficacia e qualità del servizio.

Non risultano nella specie convenienti o pienamente percorribili gli altri possibili modelli gestori, come nel seguito viene dato conto.

L'appalto: non consente il trasferimento del cosiddetto "rischio operativo" in capo al soggetto privato da individuarsi mediante procedura ad evidenza pubblica¹.

Inoltre, dalle verifiche economico finanziarie non risulta la scelta percorribile nel caso di specie in quanto:

- il servizio si presta ad essere un'attività con valenza economica che meglio si "sposa" con una visione di affidamento in Concessione ove il rischio gestionale è imputato in capo al Gestore che dovrà assicurare, data la complessità del servizio e la sua dimensione, di avere un'organizzazione e un know-how idoneo a sviluppare il servizio in misura economicamente sostenibile e realizzare "valore pubblico" in favore dell'Amministrazione comunale e di tutta la Collettività servita;
- il servizio richiederà sforzi imprenditoriali (investimenti) in capo al Gestore che potrà recuperarli grazie ai flussi di cassa derivanti dalla gestione del servizio che dovrà raggiungere alti livelli di efficienza, efficacia e qualità.

La società mista implica la costituzione di un articolato modello, anche con riguardo agli aspetti procedurali ed amministrativi legati alla gara c.d. a doppio oggetto, per la selezione del socio privato e l'affidamento del servizio. Con la conseguenza che il modello si presta meglio ad essere utilizzato in caso di gestione di servizi più complessi

¹ Sul tema del trasferimento di rischio operativo si veda, inter alia, Corte di Cassazione, sez. III^a civile, 11 aprile 2024, n. 9818: "In conclusione, la "linea di demarcazione tra appalti pubblici di servizi e concessioni di servizi (per il resto accomunati sia dall'identica qualificazione in termini di «contratti» che dall'omologia dell'oggetto materiale dell'affidamento) è netta, poiché l'appalto pubblico di servizi, a differenza della concessione di servizi, riguarda di regola servizi resi alla pubblica amministrazione e non al pubblico degli utenti, non comporta il trasferimento del diritto di gestione quale controprestazione, ed infine non determina, in ragione delle modalità di remunerazione, l'assunzione del rischio di gestione da parte dell'affidatario (così, nuovamente, Cass. Sez. 6-3, ord. n. 9139 del 2015, cit., che richiama le conclusioni raggiunte, nel medesimo senso dalla giurisprudenza dell'Unione Europea, in particolare CGUE, sent. 13 ottobre 2005, Parking Brixen GmbH, in C-458/03; in senso conforme si veda anche CUGUE, sent. 13 novembre 2008, Commissione c. Repubblica Italiana in C-437/07)".

e che, soprattutto, richiedono investimenti molto onerosi, come accade per taluni servizi a rete. Inoltre, le società miste sono uno strumento implicitamente oneroso e quindi più opportunamente considerabile su progetti di consistenti dimensioni economiche.

La società in house, che potenzialmente potrebbe rappresentare un modello gestionale utile a consentire all'Amministrazione di indirizzare, in modo pregnante, la gestione del servizio al raggiungimento degli obiettivi di carattere pubblico-sociale, presuppone il rispetto di stringenti requisiti, anche motivazionali, con riguardo all'acquisto o al mantenimento della partecipazione pubblica, nonché con riferimento alle ragioni di mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, che nella specie pare poter essere adeguatamente assicurata anche dagli operatori economici attivi nel settore. Attualmente, l'Amministrazione comunale non dispone di partecipazioni in Società In-House Providing che potrebbero essere in grado, in termini organizzativi ed economici, di gestire il predetto servizio alle stesse condizioni ipotizzate che, comunque, saranno oggetto anche di eventuali miglioramenti da parte degli Operatori Economici in sede di Gara. Inoltre data la natura sociale del servizio, il veicolo della società in-house anche di nuova costituzione potrebbe non essere conveniente per la sola gestione di tale servizio.

La gestione in economia del servizio non può essere perseguita per la gestione del servizio tenuto conto che, stante la natura e la complessità delle prestazioni da garantire, l'Amministrazione comunale non dispone del personale necessario allo svolgimento del servizio in proprio secondo livelli di efficienza, efficacia e qualità analoghi a quelli conseguibili con il ricorso al mercato.

D.3 Esperienza della gestione precedente

Trattasi di servizio pubblico locale a rilevanza economica di nuova istituzione rispetto al quale, pertanto, l'Amministrazione non ha esperienze di gestione precedenti comparabili.

D.4 - Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio

Visto lo sviluppo del PEF per l'affidamento del servizio e considerata l'entità degli indicatori ivi rappresentati, si ritiene che la durata in grado di garantire sia un adeguato equilibrio economico finanziario, che una adeguata "rotazione" degli operatori economici in grado di gestire il servizio pubblico locale, sia pari ad anni 12 (dodici). Considerati la natura del servizio e lo sforzo del futuro Gestore di affrontare un primo periodo di start-up delle attività del servizio, che saranno fondamentali per sviluppare il servizio ed intercettare l'utenza potenziale, nonché gli investimenti posti a suo carico dall'Amministrazione comunale per l'avvio dello stesso, è da ritenersi credibile e sostenibile, fermo le valutazioni di sostenibilità economico-finanziaria che dovranno emergere dai Piani Economici Finanziari presentati dagli Operatori Economici in sede di Gara, la gestione del servizio per la durata considerata.

SEZIONE E – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ

E.1 - Piano economico-finanziario

Le analisi economiche del servizio, tenuto conto di tutto quanto sopra illustrato e,

quindi, di una prima fase di start-up del servizio così come le capacità dell'Operatore Economico Gestore di relazionarsi con gli interlocutori del servizio (i.e. istituzioni scolastiche, fondazioni, aziende) in modo da garantire una crescita sostenibile del servizio, portano a considerare lo scenario di sviluppo che segue:

I PRIMI TRE ANNI DI GESTIONE (1-3 ANNI)

Conto economico	Anno 1	Anno 2	Anno 3
Biglietteria	392.000,00	435.000,00	480.000,00
Bookshop	41.000,00	45.000,00	49.000,00
Caffetteria	72.000,00	80.000,00	88.000,00
Eventi	25.000,00	25.000,00	38.000,00
RICAVI	€ 530.000,00	€ 585.000,00	€ 655.000,00
Personale	€ 390.000,00	€ 420.000,00	€ 440.000,00
Spese (Utenze, Pulizie, Manutenzione tecnica)	€ 115.000,00	€ 125.000,00	€ 135.000,00
Manutenzione costante apparecchiature interattive	€ 20.000,00	€ 20.000,00	€ 25.000,00
Ammortamento Investimento	€ 27.000,00	€ 27.000,00	€ 27.000,00
Canone Concessionario	€ 0,00	€ 0,00	€ 21.300,00
COSTI	€ 552.000,00	€ 592.000,00	€ 648.300,00
RISULTATO ANTE IMPOSTE	€ (22.000,00)	€ (7.000,00)	€ 6.700,00

SITUAZIONE A REGIME (DAL 4° AL 12° ANNO)

Conto economico annuo	dal 4° al 12° anno
Biglietteria	522.000,00
Bookshop	54.000,00
Caffetteria	96.000,00
Eventi	50.000,00
RICAVI	€ 722.000,00
Personale	€ 465.000,00
Spese (Utenze, Pulizie, Manutenzione tecnica)	€ 142.000,00
Manutenzione costante apparecchiature interattive	€ 25.000,00
Ammortamento Investimento	€ 27.000,00
Canone Concessorio	€ 25.320,00
COSTI	€ 684.320,00
RISULTATO ANTE IMPOSTE	€ 37.680,00

E.2 - Monitoraggio

L'operatore dovrà essere garante del corretto esercizio e del buon funzionamento del servizio, nonché del rispetto degli standard qualitativi definiti e meglio descritti nella Carta dei Servizi.

Il Comune potrà effettuare visite ed ispezioni nei locali in cui viene svolto il Servizio o qualsiasi attività connessa. A cura degli uffici comunali competenti, saranno effettuate verifiche sulla qualità del servizio svolto dall'operatore.

Al fine di consentire al Comune di esercitare tale controllo, nonché per la verifica dell'adempimento degli obblighi previsti dalla normativa vigente, l'operatore si dovrà impegnare a fornire tutte le informazioni richieste dall'Ente ed a consentire visite, ispezioni ed ogni altra operazione conoscitiva di carattere tecnico.

I risultati delle verifiche e dei controlli e delle eventuali irregolarità riscontrate saranno segnalati all'operatore per la messa in atto delle opportune azioni correttive.

L'operatore dovrà fornire al Comune a scadenze predefinite nel progetto del servizio tutte le informazioni necessarie alla predisposizione della relazione ex art. 30 D.lgs. 201/2022, trasmettendo in particolare i dati relativi all'andamento economico, la qualità del servizio, nonché al rispetto degli obblighi contrattuali, in conformità del modello ANAC per la predisposizione della succitata relazione annuale ex art. 30 D.lgs. 201/2022.