

COMUNE DI MOTTA VISCONTI

Città metropolitana di Milano

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) E SULL’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SOCIOEDUCATIVI E SOCIOASSISTENZIALI A FAVORE DEI MINORI CON RILEVANZA ECONOMICA DEL COMUNE DI MOTTA VISCONTI MEDIANTE AZIENDA SPECIALE CONSORTILE EX ART. 114 TUEL (D.LGS. 201/2022, ART. 14, COMMA 1, LETT. D)

INTRODUZIONE

Il recente D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, all’articolo 14, comma 3, è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all’ente affidante, i cui contenuti sono meglio descritti nella successiva sezione dedicata alla normativa di riferimento. In particolare, si rileva che l’art. 14 del D.L. 23 dicembre n. 201, ai commi 2 e 3, dispone che:

“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 sovra compensazioni.”

Oltre alle finalità di legge, il presente elaborato individua i principali obiettivi e le motivazioni dell’affidamento, utili per tracciare un percorso operativo che permetta di indirizzare e di addivenire ad una gestione del predetto servizio. Vengono illustrati i presupposti amministrativi, suddivisi in presupposti normativi, gestionali e presupposti economico-finanziari, posti a base della preferenza dell’Ente per la modalità di affidamento prescelta in confronto alle altre possibili, nel rispetto della normativa applicabile e del principio dell’economicità dell’azione

amministrativa ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

Si evidenzia altresì che, ai sensi dell'art. 31, comma 5, del D.Lgs. 201/2022, “gli atti e i dati di cui al presente articolo sono resi disponibili dall'ente che li produce in conformità a quanto previsto dall'articolo 50 del decreto legislativo n. 82 del 2005”. Pertanto, al fine di rendere il contenuto degli atti e delle informazioni trasmesse chiaro e controllabile, l'ente affidante esplicita i dati di dettaglio utilizzati e fornisce le informazioni utili a rendere agevolmente fruibili e riutilizzabili i predetti dati.

È dunque in riferimento a tali obiettivi che viene predisposta la presente relazione per motivare le proprie decisioni e per garantirne la coerenza rispetto alla disciplina europea, nel rispetto degli indirizzi forniti dall'Amministrazione, la quale, in piena autonomia organizzativa, intende valorizzare la gestione associata dei servizi sociali, sociosanitari ed educativi attraverso l'Azienda Speciale Consortile per i servizi alla persona Abbiatense (ASPA), quale ente strumentale dei comuni ex art. 114 del TUEL. Tale gestione non si riduce al mero soddisfacimento di una necessità contingente, ma incide direttamente sulla qualità della vita dei cittadini, nella prospettiva di rafforzare la capacità programmatoria e operativa dell'ambito territoriale.

La presente è redatta al fine di rappresentare gli esiti della valutazione circa la scelta della modalità di gestione del servizio in esame riconducibile alla funzione sociale ed educativa delegata (ex art. 14, comma 3, D.Lgs. 201/2022); inoltre, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 14, commi 2 e 3, del medesimo decreto nonché dall'art. 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici, è volta a dar conto della motivazione qualificata sulla scelta della gestione mediante azienda speciale consortile ex art. 114 TUEL e del correlato affidamento diretto dei servizi all'Azienda Speciale Consortile per i servizi alla persona Abbiatense (ASPA), partecipata dal Comune di Motta Visconti.

La relazione e la relativa deliberazione consiliare:

- in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 5, commi 3 e 4, del D.Lgs. n. 175/2016, verranno trasmesse alla Corte dei Conti competente e all'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato;
- in ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dall'art. 31 del D.Lgs. 201/2022, verranno pubblicate sul sito istituzionale dell'ente affidante e contestualmente trasmesse ad ANAC.

CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

Il D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. L'analisi normativa procede quindi sulla base della nuova normativa di riferimento ed in particolare:

-Ai sensi **dell'art 2**, comma primo, lett. c), del D.Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, sono “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".

- Ai sensi **dell'art. 3** del D.Lgs. n. 201 del 2022 rubricato "Principi generali del servizio pubblico locale" è previsto che: "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" (comma 1). "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 (comma 2). "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" (comma 3).

- Ai sensi **dell'art. 10** rubricato "Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà": "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" (comma 1). "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" (comma 2). "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" (comma 3). "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 idonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali" (comma 4).

- Ai sensi **dell'art. 17** rubricato "affidamento a società in house": Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016" (comma 1). "Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30" (comma 2).

-Ai sensi **dell'art. 3, comma 1, lett. e), Allegato I.1** del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 L'affidamento in house è definito come: "l'affidamento di un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato definita dall'articolo 2, comma 1, lettera o), del D.Lgs. 175/2016, e alle condizioni rispettivamente indicate dall'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 2014/24/UE e dall'articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 2014/23/UE, nonché, per i settori speciali, dall'articolo 28, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 2014/25/UE."

Nel contesto del nuovo Codice dei contratti pubblici, l'affidamento *in house* rappresenta una particolare modalità di assegnazione diretta di contratti di appalto o concessione a soggetti formalmente distinti ma sostanzialmente assimilabili alla pubblica amministrazione, in quanto da essa interamente partecipati e controllati. L'istituto è quindi espressione del principio di auto-organizzazione dell'amministrazione pubblica, che può scegliere di erogare direttamente un servizio attraverso un proprio soggetto strumentale, purché siano rispettate le condizioni normative previste.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, recependo le direttive europee, conferma i tre requisiti fondamentali – elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE – affinché un affidamento diretto in house sia legittimo:

a) Controllo analogo

Il soggetto affidante deve esercitare sull'organismo affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Tale controllo può essere anche indiretto (esercitato tramite un'altra amministrazione già controllante), e deve incidere sugli indirizzi strategici e sulle decisioni significative.

b) Attività prevalente

La società affidataria deve svolgere oltre l'80% della propria attività a favore dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche che la controllano (o di soggetti anch'essi *in house*).

c) Capitale totalmente pubblico

Non deve esservi alcuna partecipazione di capitale privato, salvo forme di partecipazione senza poteri di controllo o di veto e senza influenza determinante.

L'**art. 7, comma 2**, del Codice dei contratti pubblici, in conformità con i principi di concorrenza e trasparenza, dispone che, quando l'affidamento abbia ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, la stazione appaltante:

- deve valutare la congruità economica dell'offerta del soggetto in house, rispetto all'oggetto e al valore della prestazione;
- deve motivare il mancato ricorso al mercato, dando conto: i) delle ragioni dell'affidamento diretto; ii) dei benefici per la collettività derivanti dalla forma di gestione prescelta; iii) del rispetto degli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche

CONTESTO NORMATIVO E DESCRIZIONE DEI SERVIZI

Il Comune di Motta Visconti, nell'ambito delle funzioni ad esso attribuite ai sensi dell'art. 139 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, della L.R. 6 agosto 2007, n. 19 e delle relative disposizioni attuative, esercita una pluralità di servizi socioeducativi e socioassistenziali a favore della popolazione in età scolare e prescolare nonché di soggetti in condizione di disabilità o vulnerabilità sociale.

Attualmente risultano attivi i seguenti servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201:

Servizi a rilevanza economica

- il servizio di Assistenza Domiciliare Minori (ADM);
- il servizio di assistenza educativa scolastica a favore di alunni disabili;
- il servizio di pre e post scuola per la scuola primaria e assistenza alla mensa;
- il servizio di post scuola dell'infanzia;
- il Centro Estivo per l'infanzia;
- Servizio Spazio gioco 0-3 anni

Servizi non a rilevanza economica

Il servizio **SPAZIO NEUTRO**, attualmente gestito mediante appalto, è un Servizio per l'esercizio del diritto di visita e di relazione secondo i principi enunciati dall'art. 9 della "Convenzione dei diritti dell'infanzia".

La finalità principale è quindi quella di rendere possibile e sostenere il mantenimento della relazione tra il minore ed i suoi genitori o altre persone significative, a seguito di: separazione, divorzio conflittuale, affidamento ed altre vicende di grave e profonda crisi familiare.

Il suddetto servizio, pur non presentando carattere di rilevanza economica e non rientrando, pertanto, tra quelli oggetto della presente relazione ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 201/2022, sarà comunque affidato alla nuova Azienda Speciale Consortile (ASPA).

1. Servizio di Assistenza Domiciliare Minori (ADM)

Tale servizio si configura come un intervento educativo personalizzato volto a preservare la permanenza del minore nel proprio nucleo familiare, attraverso azioni di sostegno psico-educativo e relazionale. L'obiettivo primario è rafforzare le competenze affettive, comportamentali e sociali del minore, contenere le situazioni di rischio, supportare il nucleo familiare nella sua funzione genitoriale e favorire l'integrazione nel contesto sociale di riferimento.

Il servizio rientra nel sistema integrato dei servizi sociali comunali, in attuazione dell'art. 22, comma 2, lett. c), della Legge 8 novembre 2000, n. 328, che ne riconosce il ruolo essenziale nel sostegno alle famiglie in temporanea difficoltà e nella prevenzione di forme di emarginazione e devianza minorile.

A livello comunale, la disciplina del servizio è contenuta negli artt. A31–A33 dell'Allegato al Regolamento dei servizi e degli interventi di promozione e protezione sociale, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 7/2018.

Il servizio di Assistenza Domiciliare Minori (ADM), attualmente gestito in appalto da Cooperativa,

si caratterizza per un approccio educativo personalizzato, volto a garantire principalmente le seguenti finalità:

- monitorare la situazione familiare per verificarne l'adeguatezza;
- prevenire l'allontanamento del minore dal nucleo familiare;
- evitare una permanenza a "rischio" del minore nel proprio ambito familiare.

Destinatari del servizio

Il servizio si rivolge a minori residenti o dimoranti nel Comune di Motta Visconti, con priorità a:

- Minori con disabilità sensoriale, fisica o psichica;
- Nuclei familiari in condizioni di disagio educativo o sociale;
- Famiglie monoparentali o con figure genitoriali assenti o fragili;
- Minori coinvolti in procedimenti penali (ai sensi del D.P.R. 448/1988);
- Famiglie con disagio psico-sociale segnalato dai servizi sociali o dall'Autorità Giudiziaria.

Prestazioni prevalenti:

- Supporto educativo al minore sul piano relazionale, cognitivo e scolastico;
- Accompagnamento alla socializzazione e all'integrazione territoriale;
- Rafforzamento dell'autostima e della capacità di espressione emotiva;
- Interventi educativi con i familiari finalizzati a recuperare le competenze genitoriali;
- Osservazione e vigilanza della relazione genitori-figli;
- Partecipazione a incontri protetti su mandato dell'Autorità Giudiziaria.

Modalità di erogazione: le attività si articolano in interventi educativi diretti (svolti con il minore e/o la famiglia) e indiretti (coordinamento, colloqui con i servizi, relazioni, formazione e supervisione).

Ogni intervento è strutturato all'interno di un Progetto Educativo Individualizzato (PEI), condiviso con la famiglia e aggiornato in funzione dell'evoluzione del caso.

Standard di personale e organizzazione del servizio

- Coordinatore: figura in possesso di qualifica di educatore professionale socio-pedagogico, pedagogista, psicologo o assistente sociale, con almeno 3 anni di esperienza nel coordinamento di servizi educativi.
- Educatori: in possesso di titolo abilitante ai sensi dell'art. 1, commi 594-600, L. 205/2017 (laurea in scienze dell'educazione, psicologia, servizio sociale, ecc.).

Supervisione: garantita ogni 2 settimane da esperto con esperienza specifica nei servizi domiciliari.

Formazione: minimo 20 ore annue per ciascun operatore.

Monitoraggio e documentazione: tracciabilità delle prestazioni garantita tramite schede di intervento, flussi informativi periodici.

Strumenti e risorse: ogni educatore è dotato di cellulare dedicato per contatti con famiglie e servizi.

Il servizio è dotato di attrezzature e materiali conformi alle direttive europee in materia di sicurezza.

Partecipazione alla spesa

L'articolo A33 del Regolamento disciplina la compartecipazione al servizio a carico delle famiglie. Attualmente il servizio è erogato gratuitamente.

2. Servizio di Assistenza Educativa Scolastica

Il servizio di assistenza educativa scolastica costituisce uno strumento fondamentale per garantire il diritto all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, come riconosciuto dalla Legge 5 febbraio 1992, n. 104, che afferma l'obiettivo di sviluppare le potenzialità dell'alunno nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione.

Nel tempo, il quadro normativo si è arricchito con il D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 66, e con le sue modifiche introdotte dal D.Lgs. 7 agosto 2019, n. 96, che hanno definito nuovi strumenti e procedure per l'elaborazione del Piano Educativo Individualizzato (PEI) e per la collaborazione tra istituzioni scolastiche, sanitarie e sociali.

Il Decreto interministeriale del 29 dicembre 2020, n. 182, ha introdotto i modelli di PEI attualmente in uso, a partire dall'anno scolastico 2021/22.

A livello regionale, la L.R. 6 agosto 2007, n. 19, e le Linee guida approvate con D.G.R. X/6832/2017 e s.m.i. stabiliscono le modalità attuative degli interventi comunali per l'assistenza scolastica, attribuendo ai Comuni anche le competenze precedentemente in capo alle Province per il supporto agli studenti con disabilità nella scuola secondaria di secondo grado.

Caratteristiche del servizio

Il servizio in oggetto è attualmente gestito in appalto da Cooperativa e finalizzato a promuovere l'inclusione scolastica attraverso interventi educativi personalizzati rivolti ad alunni con disabilità. È attivato a partire dalla scuola dell'infanzia e copre l'intero percorso di istruzione fino alla scuola secondaria di secondo grado.

Il servizio di assistenza educativa, per motivate ragioni ed in casi particolari (assenze prolungate per ragioni di salute, o per problematiche personali/familiari), potrà essere reso al domicilio del minore, anziché in ambito scolastico.

Calendario e orari

L'attività è svolta durante l'orario scolastico e, se necessario, estesa ai servizi di pre e post scuola. La presenza dell'educatore può variare in base al PEI e viene programmata su base settimanale, in accordo con la scuola.

Destinatari del servizio

Il servizio è rivolto agli alunni aventi diritto con residenza nel Comune di Motta Visconti sia per le scuole presenti sul territorio sia quelle esterne. In particolare, il servizio è erogato a:

- Alunni in possesso di certificazione rilasciata ai sensi del DPCM del 23 febbraio 2006, n. 185 con Diagnosi funzionale che indica la necessità di interventi educativi e di assistenza di competenza comunale
- Alunni con disabilità sensoriale per i quali Regione Lombardia ha trasferito o attribuito le funzioni di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale

Prestazioni prevalenti

- Sostenere l'autonomia dell'alunno nei contesti scolastici e di socializzazione.

- Favorire il processo di apprendimento con interventi educativi individualizzati.
- Promuovere l'integrazione relazionale all'interno del gruppo classe.
- Collaborare alla stesura e revisione del PEI, partecipando ai GLO (Gruppi di Lavoro Operativi).
- Coordinare gli interventi tra istituzioni scolastiche, famiglie, servizi sociali e sanitari.
- Accompagnare l'alunno anche nelle attività collaterali (pre-post scuola, mensa, alternanza scuola-lavoro).

Standard di personale e organizzazione del servizio

Gli educatori devono essere in possesso di qualifica professionale specifica (educatore socio-pedagogico, pedagogista, psicologo o assistente sociale con formazione complementare), in conformità con la normativa nazionale. È prevista la presenza di un coordinatore e una supervisione pedagogica costante. Il servizio si integra con le attività didattiche attraverso un approccio cooperativo con gli insegnanti e gli altri operatori scolastici. Gli interventi sono monitorati tramite flussi informativi periodici.

Partecipazione alla spesa

Il servizio è gratuito.

3. Servizio di Pre e Post Scuola Primaria/assistenza alla mensa e Post Scuola Infanzia

Il servizio di pre e post scuola si configura come servizio pubblico essenziale finalizzato a rendere effettivo il diritto allo studio, in attuazione degli art. 3 e 34 della Costituzione e volto a garantire la fruibilità dei servizi scolastici anche oltre l'orario ordinario, nonché a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle famiglie, perseguendo finalità di interesse pubblico primario.

A livello comunale, il riferimento normativo è rappresentato dal "Regolamento dei servizi e degli interventi di promozione e di protezione sociale e della compartecipazione alla spesa" approvato con delibera C.C. n. 7/2018, in particolare negli articoli A22-A23 dell'Allegato, in cui i servizi integrativi scolastici sono qualificati come pre-scuola, post-scuola, doposcuola e attività educative, ricreative o sportive rivolte ai minori.

Caratteristiche del servizio

Il servizio è organizzato annualmente dal Comune in favore degli alunni della scuola dell'infanzia e primaria statali presenti sul territorio, compatibilmente con le risorse di bilancio e previa verifica dei posti disponibili.

Calendario e orari del servizio

Il servizio è attivo dal lunedì al venerdì con le seguenti modalità:

- a. servizio di pre Scuola Primaria, dalle 7:30/7:45 alle 8:15;
- b. servizio di post Scuola Primaria, dalle 16:15 alle 17:15/17:45;
- c. servizio di post Scuola Infanzia, dalle 16:15 alle 17:15/17:45

Nelle giornate di lunedì e venerdì, per gli alunni della Scuola primaria che non devono riprendere le lezioni pomeridiane perché iscritti all'orario modulare (e non a tempo pieno) e che frequenteranno il post orario, è previsto anche il servizio di assistenza alla mensa (dalle ore 12:15 alle ore 16:15).

Prestazioni prevalenti

- Accoglienza dei bambini e presidio educativo nelle fasce extra-scolastiche.

- Svolgimento di attività ludico-ricreative e laboratori (gioco simbolico, lettura, disegno, costruzioni, giochi di gruppo) finalizzate a stimolare le capacità relazionali, comunicative e creative dei minori.
- Sorveglianza attiva e custodia, garantendo sicurezza fisica e benessere dei bambini durante la permanenza nel servizio.
- Rilevazione delle presenze, gestione degli elenchi e verifica dell'uscita dei minori secondo le modalità autorizzate dai genitori.
- Collaborazione con le famiglie e con il personale scolastico per garantire la continuità educativa e il benessere del minore.
- Intervento educativo individualizzato, ove necessario, per i bambini con particolari fragilità o bisogni specifici.

Standard di personale e organizzazione del servizio

Il servizio richiede il rispetto di standard minimi di rapporto educatore/bambini (1:25 per le scuole primarie; 1:20 per l'infanzia) e l'impiego di personale con adeguata formazione pedagogica o esperienza documentata nel settore. È prevista la presenza di un coordinatore con titolo di educatore, psicologo o assistente sociale e l'elaborazione di un progetto educativo generale, che integra attività ludico-ricreative e laboratori.

Il servizio è soggetto a monitoraggio qualitativo tramite questionari di soddisfazione per famiglie e bambini e flussi informativi per il tracciamento delle presenze.

Partecipazione alla spesa

I servizi di pre e post scuola prevedono una compartecipazione da parte delle famiglie secondo quanto stabilito dall'art. 31 del Regolamento comunale sopra richiamato. L'importo della quota, stabilito annualmente, è parametrato al reddito familiare ISEE e definito in sede di approvazione del bilancio.

4. Servizio Centro Estivo

Il servizio di Centro Ricreativo Diurno Estivo (CRDE) è strutturato per offrire una continuità educativa e assistenziale durante il periodo di sospensione delle attività scolastiche, rappresentando un presidio fondamentale per le famiglie, in particolare quelle in cui entrambi i genitori sono impegnati in attività lavorative. Il servizio coniuga la dimensione ludico-ricreativa con quella educativa, promuovendo esperienze di socializzazione, autonomia, creatività e benessere per bambini in età prescolare e scolare, in un contesto protetto e professionalmente organizzato.

Il servizio di CRDE è disciplinato a livello regionale dalla D.G.R. n. X/11496 del 17 marzo 2010 che definisce i requisiti minimi di esercizio per l'unità di offerta sociale "Centro ricreativo diurno per minori", nonché dalle Indicazioni operative della Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale approvate con Decreto n. 1254 del 12 febbraio 2010.

Tali disposizioni disciplinano, tra l'altro, l'organizzazione generale del servizio, i titoli professionali richiesti al personale, i rapporti numerici minimi operatori/minori, le misure igienico-sanitarie, di sicurezza e di tutela della salute, nonché gli obblighi in materia di protezione dei dati personali e tracciabilità delle prestazioni.

Caratteristiche del servizio

Il servizio viene organizzato annualmente per i bambini della scuola dell'infanzia presso i locali del relativo plesso "Il giardino dei ciliegi".

Calendario e orari del servizio

Il servizio si svolge nel mese di luglio, per n. 4/5 settimane, dal lunedì al venerdì, dalle ore 8:00 alle ore 16:00, ed è attivato con un numero massimo di n. 30 iscrizioni settimanali, solamente al raggiungimento di almeno n. 10 iscrizioni settimanali.

Destinatari del servizio

Il servizio è rivolto, su richiesta, a bambini residenti a Motta Visconti e frequentanti la Scuola dell'Infanzia Statale di Motta Visconti, Besate e Morimondo facente parte dell'Istituto Comprensivo Ada Negri. L'ammissione avviene previa iscrizione, nel rispetto dei limiti di capienza autorizzata.

Standard di personale e modalità di erogazione

L'organizzazione del servizio prevede:

- 1 coordinatore educativo con qualifica socio-pedagogica, psicologica o sociale (con almeno 3 anni di esperienza in servizi CRDE);
- Educatori/animatori con titolo di studio coerente (diploma o laurea in ambito pedagogico/sociale) e documentata esperienza nel settore;
- Ausiliari addetti alla pulizia e igiene degli ambienti.

Lo standard minimo è di 1 operatore ogni 15 bambini, come da normativa regionale. In presenza di bambini con disabilità, sono previsti operatori aggiuntivi a seguito di valutazione UONPIA o di altri servizi specialistici.

Il servizio è articolato in attività ludiche, laboratori espressivi, momenti di gioco strutturato e libero, uscite sul territorio e attività motorie, secondo una programmazione settimanale/mensile approvata dal Comune.

Partecipazione alla spesa

Il servizio prevede una compartecipazione da parte delle famiglie parametrata al reddito familiare ISEE e definito in sede di approvazione del bilancio.

5. Spazio gioco 0-3

Lo spazio gioco 0-3 anni è un servizio educativo e sociale, dedicato ai bambini e alle loro famiglie, che offre un ambiente protetto e stimolante per giocare, socializzare e condividere esperienze. Integra laboratori ludici e supporto alla genitorialità, coinvolgendo figure professionali come educatori e pedagogisti.

Il servizio si svolge in locali comunali, con frequenza 2 giorni la settimana, in orario mattutino, ed è gratuito. Il bambino è accompagnato da un adulto di riferimento (genitore, nonno, baby-sitter), che partecipa all'attività.

Calendario e orari del servizio

Il servizio si svolge da settembre a giugno, per 2 volte a settimana, il mattino dalle 9:00 alle 12:00.

Partecipazione alla spesa

Attualmente il servizio è erogato gratuitamente.

Rilevanza economica dei servizi descritti

Tali prestazioni rientrano tra i servizi parascolastici compresi nel più ampio Piano per il Diritto allo Studio adottato annualmente dall'amministrazione comunale e rispondono all'obiettivo di garantire l'effettivo esercizio del diritto all'istruzione, nonché di agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle famiglie, in particolare nei periodi di sospensione delle attività didattiche. I suddetti servizi sono attualmente affidati in gestione tramite contratto d'appalto, repertoriato al n. 83/22 in data 01.09.2022 con efficacia fino al 31 agosto 2026.

I servizi sopra richiamati rientrano a pieno titolo tra i servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. Si tratta, infatti, di servizi resi a favore di un'utenza determinata, alcuni dei quali soggetti a compartecipazione tariffaria, erogati su base territoriale comunale o sovracomunale, con finalità educative, sociali e di supporto alla genitorialità. In particolare, tali servizi, pur rispondendo a bisogni primari connessi alla tutela dell'infanzia e alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro delle famiglie, si collocano nell'ambito dei servizi a domanda individuale, prestati in condizioni tali da richiedere l'intervento regolatore del soggetto pubblico al fine di garantire l'accessibilità universale, la parità di trattamento, la sostenibilità economica e la qualità dell'offerta. In tal senso, la giurisprudenza amministrativa è ormai consolidata nel riconoscere la rilevanza economica anche ai servizi socio-assistenziali, poiché si tratta di attività suscettibili, in astratto, di essere gestite in forma remunerativa e per le quali esiste certamente un mercato concorrenziale (Consiglio di Stato, Sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072).

Di conseguenza, essi devono essere assoggettati alle disposizioni di cui all'art. 14, commi 2 e 3, del D.Lgs. 201/2022, che impongono la redazione di una specifica relazione illustrativa, preventiva all'affidamento, nella quale siano evidenziati gli obblighi di servizio pubblico, le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, nonché le motivazioni alla base della modalità di gestione prescelta.

Il quadro normativo di riferimento è articolato e multilivello, comprendente:

- Legge 28 agosto 1997, n. 285, recante "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", che individua tra le priorità di intervento il sostegno alla genitorialità, l'integrazione educativa, la prevenzione del disagio e l'accesso ai servizi socioeducativi;
- Legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che all'art. 22 include esplicitamente i servizi di educativa scolastica e territoriale tra le prestazioni fondamentali per l'infanzia e le famiglie;
- D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 65, istitutivo del sistema integrato 0-6 anni, che promuove la continuità educativa dalla prima infanzia alla scuola primaria, prevedendo il coordinamento tra nidi, scuole dell'infanzia e servizi integrativi;
- Leggi regionali della Lombardia:
 - o L.R. 6 agosto 2007, n. 19, "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione", che promuove il diritto all'educazione in un'ottica integrata;
 - o L.R. 12 marzo 2008, n. 3, "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona", che disciplina la programmazione di ambito e l'integrazione tra sociale, educativo e sanitario;

- L.R. 14 dicembre 2004, n. 34, “Politiche regionali per i minori”;
- L.R. 6 dicembre 1999, n. 23, “Politiche regionali per la famiglia”.

A livello attuativo, si richiamano:

- la DGR 20588/2005 e la DGR 20943/2005, che definiscono rispettivamente i requisiti minimi strutturali e i criteri di accreditamento dei servizi per l’infanzia e minori;
- le Circolari D.G. Famiglia n. 35/2005, n. 45/2005 e n. 18/2007;
- il Decreto Dirigenziale 15 febbraio 2010, n. 1254, che fornisce prime indicazioni operative su esercizio e accreditamento delle unità d’offerta sociali;
- la DGR 17 marzo 2010, che definisce i requisiti minimi per i centri ricreativi diurni per minori.

La giurisprudenza amministrativa ha affermato, in proposito, che è da considerarsi servizio pubblico locale ogni attività gestita o regolata da un ente locale con lo scopo di soddisfare bisogni collettivi, specialmente nei settori della salute, della protezione sociale e dell’assistenza, purché prestata in condizioni di accessibilità universale e senza discriminazioni (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7369/2006 e n. 5097/2009). In assenza di una definizione normativa univoca di “rilevanza economica”, occorre rifarsi ai criteri elaborati dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea e dalla Commissione Europea, i quali identificano come economicamente rilevanti quei servizi erogati a fronte di un corrispettivo, prestati in un contesto potenzialmente concorrenziale e riconducibili, anche astrattamente, a logiche di mercato (Comunicazione 2012/C 8/03; CGUE, causa C-18/2001). La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 272/2004, ha confermato che la distinzione tra servizi economici e non economici si fonda sull’analisi delle concrete modalità di prestazione del servizio e sul potenziale impatto sull’assetto concorrenziale. Alla luce di tali premesse, i servizi in esame si distinguono per il duplice impatto:

- sociale: in quanto funzionali a garantire il diritto allo studio, alla socializzazione, al gioco, alla crescita armonica e all’inclusione dei bambini, nonché al sostegno delle famiglie in condizioni di fragilità;
- economico: in quanto erogati in regime di parziale copertura tariffaria, soggetti a possibili dinamiche concorrenziali con operatori privati, e dotati di una loro struttura organizzativa, logistica e gestionale con rilevanza anche sotto il profilo dell’efficienza e della sostenibilità finanziaria.

In considerazione di tali elementi, detti servizi si configurano come servizi di interesse economico generale di livello locale, la cui gestione richiede l’assunzione di specifici obblighi di servizio pubblico, volti a garantirne:

- la continuità nell’erogazione;
- l’universalità dell’accesso a favore di tutti gli utenti, in particolare dei minori in età scolare e prescolare;
- la non discriminazione e la trasparenza nei criteri di accesso e nella determinazione delle tariffe;
- il rispetto di standard di qualità e sicurezza educativa e relazionale.

Tale impostazione si fonda anche sull’orientamento consolidato dell’Unione Europea in tema di servizi universali e aiuti di Stato compatibili con il mercato interno, come richiamato nella Comunicazione 2012/C 8/03 della Commissione e negli artt. 107-108 del TFUE. Il riconoscimento della funzione sociale, educativa e universalistica di

tali servizi giustifica, pertanto, anche l'eventuale previsione di compensazioni pubbliche, purché proporzionate al costo netto del servizio e conformi al principio di neutralità concorrenziale.

MODALITÀ DI GESTIONE E DI AFFIDAMENTO PRESCELTE: GESTIONE MEDIANTE AZIENDA SPECIALE CONSORTILE EX ART. 114 TUEL E AFFIDAMENTO DIRETTO

Il quadro normativo eurounitario, 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 eurounitario.

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. affidamenti diretti a enti strumentali in controllo analogo), soluzione gestionale che il Comune intende perseguire mediante azienda speciale consortile ex art. 114 TUEL.

Nello specifico la presente relazione è redatta ai sensi del combinato disposto dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e dell'art. 7, commi 2 e 3, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), in funzione della valutazione della modalità di gestione mediante azienda speciale consortile ex art. 114 TUEL e del correlato affidamento diretto dei suddetti servizi all'Azienda Speciale Consortile "Servizi alla Persona Abbiatense" (ASPA), quale ente strumentale partecipato dal Comune di Motta Visconti e da altri Enti aderenti all'ambito territoriale.

In particolare, l'Azienda Speciale Consortile per i Servizi alla Persona Abbiatense (di seguito, ASPA) è stata costituita in data 13 febbraio 2025 ai sensi dell'art. 114 del D.Lgs. 267/2000, dal Comune di Abbiategrasso unitamente ai Comuni di Besate, Calvignasco, Cassinetta di Lugagnano, Morimondo Motta Visconti e Ozzero ed opera quale ente strumentale dei Comuni soci, dotato di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e proprio statuto, nell'ambito dei servizi pubblici locali alla persona, secondo i principi di solidarietà, sussidiarietà, economicità, efficienza ed efficacia.

Ai sensi dell'art. 2 dell'atto costitutivo, ASPA è finalizzata alla gestione associata di servizi pubblici locali in ambito sociale, socio-assistenziale, socio-educativo e socio-sanitario, anche a rilevanza economica, affidati dai Comuni soci. L'Azienda potrà altresì occuparsi della realizzazione e gestione di opere e infrastrutture connesse ai servizi sopra elencati, nonché di attività complementari o strumentali, purché coerenti con le finalità istituzionali e con il perimetro normativo tracciato dal legislatore.

L'art. 3 dello statuto di ASPA prevede che: *"Scopo dell'Azienda è l'esercizio di funzioni socio-assistenziali, socio-educative/formative e socio-sanitarie integrate e – più in generale – la gestione dei servizi alla persona a prevalente carattere sociale, in relazione alle competenze istituzionali degli Enti Soci, ivi compresi interventi di formazione e consulenza concernenti le attività' dell'Azienda o aventi finalità di promozione sociale delle persone del territorio.*

L'attività dell'Azienda è finalizzata alla gestione associata dei servizi alla persona mediante:

- a) la gestione associata ed integrata degli interventi e dei servizi sociali in attuazione dei programmi e delle azioni definite nel Piano di Zona;*
- b) la gestione di servizi alla persona di competenza istituzionale degli Enti consorziati che gli stessi ritengano opportuno conferire all'Azienda;*
- c) la gestione di ulteriori attività e servizi nel campo sociale, assistenziale, educativo, culturale, sociosanitario e nelle aree di intervento legate alla salute e al benessere fisico e psichico dei cittadini;*
- d) la gestione di interventi di promozione, formazione, consulenza e orientamento concernenti le attività dell'Azienda, aventi finalità di promozione dei diritti di cittadinanza;*
- e) la gestione dell'Ufficio di Piano;*

I servizi istituzionali facenti capo all'Azienda sono diffusi ed erogati nei confronti di tutta la popolazione residente nel territorio degli Enti Soci e sono prevalentemente orientati alle fasce deboli della cittadinanza, e in particolare:

Minori

Famiglie

Disabili

Anziani

Adulti in difficoltà

oltre a interventi di inclusione sociale e interventi in campo formativo/educativo.

Il suddetto elenco è puramente indicativo, giacché l'Assemblea ha facoltà di articolare l'organizzazione dei servizi secondo criteri di classificazione anche diversi da quelli indicati, sia allo scopo di riconfigurare lo schema d'offerta di prestazioni in rapporto a principi d'ottimizzazione produttiva, sia per tener conto del mutare delle condizioni di bisogno della cittadinanza e della natura stessa della nozione di bisogno socio-assistenziale. Variazioni nella definizione delle fasce d'utenza possono inoltre essere giustificate da fenomeni attinenti la sfera del dinamismo demografico.

Con deliberazione dell'Assemblea Consortile sono dettagliatamente determinate, all'interno delle suindicate aree, le funzioni socio-assistenziali, i servizi e le attività conferite.

L'Azienda può esercitare la gestione dell'Ufficio di Piano dell'Ambito assumendo il ruolo di Ente Capofila dell'Ambito Territoriale di Cassinetta di Lugagnano, anche attraverso il governo della rete delle unità d'offerta sociali e la conseguente gestione del Budget unico sociale composto, a titolo maggiormente indicativo ma non esaustivo da:

- finanziamenti messi a disposizione dagli Enti consorziati;*
- fondo povertà;*
- Fondo Nazionale Politiche Sociali;*
- Fondo per la Non Autosufficienza;*
- Fondo Sociale Regionale;*

- *Trasferimenti da altri Enti Pubblici;*
- *Altri finanziamenti;*

L'esercizio delle funzioni e la gestione dei servizi e delle attività sono finalizzati ai seguenti obiettivi:

- *rafforzamento della capacità d'intervento dei Comuni Soci, attraverso la creazione di un nuovo soggetto gestore con piena autonomia giuridica e gestionale capace di realizzare una Rete locale integrata di servizi e di razionalizzare su base territoriale la loro erogazione;*
- *sviluppo di un approccio orientato all'ottimizzazione del rapporto tra costi e benefici degli interventi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari integrati;*
- *sviluppo e consolidamento delle politiche di Ambito territoriale in rapporto ai servizi socio-assistenziali, educativi e socio-sanitari per dare uniformità e omogeneità di approccio alle funzioni sociali di cui i singoli comuni sono titolari, tenendo conto delle specificità, evitando sovrapposizioni e parcellizzazioni e fornendo specifici punti di riferimento all'interno dell'ambito territoriale;*
- *miglioramento del sistema di erogazione dei servizi sia sul piano dell'appropriatezza che della qualità;*
- *Sostegno di interventi omogenei relativamente all'offerta dei servizi, ai livelli di spesa e alle forme di partecipazione dell'utenza, in funzione dei livelli di assistenza, delle regole e delle modalità di accesso definiti dagli Enti locali territoriali.*
- *determinazione di meccanismi di funzionamento "orientati al soddisfacimento dei bisogni", che enfatizzino la centralità della persona nella organizzazione dei servizi ed incentivino lo sviluppo*
- *sperimentazione di nuove forme di collaborazione tra pubblico e privato attraverso lo sviluppo della rete con il terzo settore, sia nella gestione che nella progettazione degli interventi;*
- *sviluppo di una informazione e partecipazione attiva alla realizzazione degli interventi da parte degli utenti e delle loro associazioni, anche attraverso forme di partecipazione consultiva in ordine al funzionamento, distribuzione e gradimento dei servizi del territorio".*

Le aziende speciali consortili come più volte ribadito dalla giurisprudenza restano "nell'alveo della pubblica amministrazione pur quando eventualmente operino con strumenti privatistici" (Corte di cassazione SS.UU., 2 settembre 2013 n. 20075).

Inoltre come affermato dalle stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione "sotto il profilo sostanziale (...) le aziende speciali, così come le società in house, possono essere considerate come enti che rappresentano delle vere e proprie articolazioni della Pubblica Amministrazione, atteso che gli organi di queste sono assoggettate a vincoli gerarchici facenti capo alla Pubblica Amministrazione, i cui dirigenti sono dunque legati alla Pubblica amministrazione da un rapporto di servizio come avviene per i dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall'ente pubblico" (Sentenza 25 novembre 2013, n. 26283, ribadito con Ordinanza 2 dicembre 2013, n. 26936).

La Suprema Corte di cassazione ha avuto altresì modo di precisare che "Le aziende speciali, previste e disciplinate dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 114, sono enti strumentali del Comune, istituiti per l'esercizio di servizi sociali pubblici in alternativa alla gestione diretta e destinati a rimanere in vita fino a quando permanga la relativa

scelta; nonostante il riconoscimento, per ragioni funzionali, della personalità giuridica e della capacità di compiere tutti i negozi giuridici necessari per il raggiungimento del loro fine, costituiscono parti del Comune nel quadro unitario del suo assetto ordinamentale, sicché gli atti emanati configurano determinazioni riferibili all'ente territoriale che incide, oltretutto, sui processi decisionali dell'azienda speciale attraverso un'ampia ingerenza negli atti gestionali e organizzativi e una penetrante azione di controllo" (Cass. civ., Sez. lavoro, Ord. 29/10/2021, n. 30744).

Il Consiglio di Stato ha precisato che l'azienda speciale "(...) è il modello di gestione del servizio pubblico più vicino alla completa internalizzazione o autoproduzione del servizio stesso. In questo senso l'azienda speciale è un soggetto in house, al pari della società a partecipazione pubblica c.d. in house, inteso come longa manus dell'amministrazione pubblica per la realizzazione di lavori o opere o per l'espletamento di servizi. L'affidamento del servizio pubblico ad un'azienda speciale configura, pertanto, un c.d. affidamento in house" (così Cons. di Stato, n. 5444/2019).

La possibilità per un Ente locale di procedere ad affidamento diretto di un servizio ad un proprio ente strumentale, con particolare riguardo all'azienda speciale costituita ai sensi dell'art. 114 d.lgs. 267/2000, è espressamente prevista dall'art. 14 del d.lgs. 201/2022 ("Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica") che al secondo comma statuisce che *"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"*.

Pertanto, l'operazione in house è legittima quando ricorrono cumulativamente i seguenti presupposti:

1. il capitale della persona giuridica affidataria è interamente pubblico;
2. l'ente affidante esercita su di essa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
3. l'ente affidatario realizza oltre l'80% della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che lo controllano.

Nel caso dell'Azienda Speciale Consortile per i Servizi alla Persona Abbiatense (ASPA):

- la proprietà è interamente pubblica e suddivisa fra i Comuni aderenti in proporzione alla popolazione residente (quota pro capite pari a 1,35 euro per abitante);
- il controllo analogo è esercitato congiuntamente tramite l'Assemblea dei Comuni soci e il Consiglio di amministrazione, con poteri di indirizzo, controllo e approvazione del bilancio e degli atti fondamentali;

- l'attività dell'Azienda è interamente rivolta ai Comuni aderenti, come da previsioni del business plan 2024 – 2027 così come integrato e aggiornato dal Budget 2026 di ASPA, in cui oltre il 95% dei ricavi a regime (2026) deriva da contratti di servizio con i Comuni soci.

Ai sensi dell'art. 7 comma 2 del Codice dei contratti pubblici, l'affidamento in house comporta l'obbligo per l'amministrazione affidante di:

- valutare preventivamente la congruità economica dell'offerta;
- motivare i benefici per la collettività derivanti dalla forma di gestione prescelta, anche in riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, qualità del servizio, efficienza, economicità e sostenibilità.

Alla luce di quanto esposto si rileva che i requisiti richiesti dal Codice dei Contratti Pubblici sono soddisfatti, e l'affidamento ad ASPA:

- inquadra strategicamente la questione della gestione associata dei servizi alla persona, offrendo al Comune una soluzione che valorizza l'integrazione intercomunale e la pianificazione territoriale;
- consente un confronto razionale tra l'opzione del *in house* e le alternative di affidamento esterno, evidenziando la maggiore convenienza economica e la maggiore coerenza con gli obiettivi di sistema;
- garantisce economie di scala e omogeneità nei livelli di servizio sull'intero ambito territoriale, rendendo più efficace la risposta ai bisogni complessi dell'utenza;
- consente la razionalizzazione della spesa, tramite la centralizzazione degli acquisti, l'ottimizzazione del personale e la riduzione dei costi indiretti;
- promuove la stabilità occupazionale e contrattuale del personale impiegato nei servizi educativi e sociali, contrastando fenomeni di turn over e garantendo continuità educativa;
- permette l'elaborazione di modelli organizzativi condivisi e controllabili, con indicatori di performance misurabili, strumenti di monitoraggio e valutazione omogenei per tutti i Comuni aderenti;
- rafforza la capacità di programmazione territoriale, facilitando il dialogo con la Regione, l'ATS, l'Ufficio di Piano e altri soggetti istituzionali.

In definitiva, la scelta del Comune di Motta Visconti di aderire alla costituzione dell'Azienda Speciale Consortile ASPA e di procedere all'affidamento diretto dei servizi a tale azienda speciale ex art. 114 TUEL risulta conforme al quadro normativo vigente, coerente con le strategie di programmazione sociale territoriale, economicamente conveniente e funzionalmente efficiente, garantendo al contempo la qualità, la continuità e la prossimità dei servizi erogati ai cittadini

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

L'affidamento in house dei servizi sociali ed educativi ad ASPA presenta un livello di convenienza e sostenibilità coerente con gli obiettivi di razionalizzazione e miglioramento dell'efficienza gestionale, non solo sotto il profilo istituzionale e organizzativo, ma anche sotto il profilo economico-finanziario, in quanto la gestione unitaria in capo ad ASPA consentirà:

1. un'elevata massa critica di risorse che si traduce in un'effettiva economia di scala e in una maggiore capacità negoziale nell'acquisto dei servizi.
2. un'effettiva omogeneità delle prestazioni sul territorio dell'ambito territoriale sociale.

La gestione associata dei servizi che combina il controllo finanziario sistematico da parte degli Amministratori e dei tecnici dei Comuni con la flessibilità della spesa in modo da dare risposte puntuali e tempestive ai bisogni emergenti e/o imprevedibili della cittadinanza. Conformemente alle *“Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali per l’Attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali”* del 24/06/2025 emesse con Decreto interministeriale congiunto tra il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro della Salute e con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, la gestione associata rappresenta la forma di gestione dei Servizi Sociali cui la programmazione sociale nazionale mira ad arrivare. Tali linee guida espressamente e prioritariamente definiscono *“gli Ambiti Territoriali sociali sono la dimensione territoriale individuata dalla L. 328/2000 quale ottimale per l’espletamento dei servizi sociali.”* e che - in tal senso – è necessario *“accentuare ulteriormente la gestione associata dei servizi sociali a livello di Ambito laddove ancora troppo spesso emergono casi di gestione eccessivamente frammentata che favoriscono una organizzazione disomogenea anche all’interno dello stesso territorio dei diversi servizi sociali”*.

La Gestione associata, quindi, vedrà un costante incremento del supporto finanziario centrale mediante contribuzioni maggioritarie rispetto alle gestioni dei singoli comuni, così come previsto dalle linee guida ministeriali di cui sopra al punto 4.2 Azioni di sistema per il rafforzamento e l’armonizzazione degli ATS : *“promuovere e sostenere l’adozione, da parte dei Comuni, di forme stabili e strutturate di gestione associata dei servizi sociali, favorendo il superamento della frammentazione, la razionalizzazione della spesa e il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi nell’attuazione dei LEPS [...] favorire il rafforzamento della gestione associata degli interventi e dei servizi sociali a livello di ATS utilizzando, tra le forme strumentali previste dalla legislazione vigente, quelle dotate di personalità giuridica, al fine di assicurare autonomia gestionale, amministrativa e finanziaria oltreché continuità nella gestione associata prevedendo, eventualmente, forme di incentivazione e meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse”*.

A completamento della presente analisi, è stata predisposta scheda di dettaglio finalizzata a documentare la motivazione economico-finanziaria specifica della scelta per singolo servizio.

Ai fini di ogni determinazione di convenienza economica giova evidenziare che i Servizi oggetto della presente relazione si inquadrano in un preciso contesto normativo nell’ambito dei contratti pubblici secondo il Codice dei contratti Dlgs 36/2023:

- L’articolo 2, comma 1, lettera e), dell’allegato I.1 prevede che sono *“contratti ad alta intensità di manodopera i contratti nei quali il costo della manodopera è pari o superiore al 50 per cento dell’importo complessivo dei corrispettivi”*;

- L'articolo 108, comma 2, del nuovo Codice sancisce che: *“Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo: [...] i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti dall’articolo 2, comma 1, lettera e), dell’allegato I.1; (...)”*. Quindi per i servizi ad alta intensità di manodopera non è mai utilizzabile il criterio del minor prezzo, né sopra né sotto la soglia di rilevanza comunitaria, nemmeno se standardizzati;
- L'Art. 11 prevede che *“Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente”*.

Servizi contabilizzati ad ore lavoro

Tali servizi, in relazione al disposto normativo su richiamato possono essere comparati tra loro mediante parametrizzazione del conto orario applicato da ASPA con il costo orario che ne deriverebbe dalla piena applicazione delle disposizioni normative vigenti.

Risulta pertanto coerente applicare una comparazione tra diverse forme di affidamento e gestione in stretta correlazione con il costo orario del personale:

- a) costo orario applicato da ASPA, in rapporto al contratto UNEBA.
- b) costo orario che andrebbe considerato quale base d'asta per l'impostazione di una gara d'appalto applicando il CCNL Coop. Sociali del 22/01/2024 e l'accordo sottoscritto in data 17/09/ 2025 tra le centrali cooperative e le organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL Cooperative Sociali in base al quale gli educatori professionali socio-pedagogici rientranti nei requisiti del comma 598 della legge 205/2017 (c.d. “legge lori”), dal 1° gennaio 2026 devono aver applicato l'inquadramento contrattuale al livello D2 del CCNL Cooperative Sociali. Determinando pertanto l'inquadramento liv. D2 per gli Educatori, liv. D3/E1 per gli Assistenti sociali, liv. E2 per gli Psicologi e liv. F1 per il personale con funzioni di coordinamento. Ai costi del personale sono sommati i costi generali e di utile stimati prudenzialmente al 5% (Cons. Reg. Sic., Sezione Giurisdizionale, 16 gennaio 2024, n. 5);
- c) Costo orario che andrebbe considerato quale parametro complessivo di costo in caso di gestione diretta comunale, applicando pertanto il contratto CCNL Enti Locali considerando il personale educativo in Area degli Istruttore ed il restante personale Assistenti sociali e Psicologi in Area di Funzionari e delle EQ. Ai costi del personale sono sommati i costi generali stimati al 25%, considerata la particolarità della gestione diretta comunale che prevede l'applicazione di regimi pubblicistici su tutte le procedure operative interne con costi di gestione particolarmente incidenti.

SERVIZIO	ASPA	TARIFFE ORARIE CONTRATTO COOP	TARIFFE ORARIE PERSONALE COMUNALE
----------	------	-------------------------------	-----------------------------------

	TARIFFE SU BASE ORARIA IVATA	COSTO ORARIO PERSONALE CCNL COOP.SOC.DEL 22.01.2024 E ACCORDO 17/09/2025 (EDUCATORI)	IVA	QUOTA SPESE GENERALI E UTILE DELLE COOP.	TOT TARIFFA SU BASE ORARIA	COSTO ORARIO PERSONALE	IVA	QUOTA SPESE GENERALI	TOT TARIFFA SU BASE ORARIA
ADM	33,10	26,95	1,35	1,41	29,71	19,66		3,93	23,59
ASS. EDUCATIVA PRE E POST SCUOLA CENTRO ESTIVO EDUCATORI SPAZIO GIOCO	25,06	26,95	1,35	1,41	29,71	19,66		3,93	23,59

Lo schema su esposto evidenzia un sensibile scostamento sulla voce ADM, tra le tre diverse forme di gestione: il costo orario applicato da ASPA risulta infatti superiore rispetto a quello previsto ad esempio dal CCNL cooperative sociali, in considerazione della complessità del servizio che presuppone un costante ed articolato lavoro di supervisione e coordinamento con i servizi territoriali; la voce relativa agli altri servizi scolastici applicata da ASPA è invece inferiore rispetto a quella prevista da altre forme di gestione; il valore medio complessivo, tenuto conto dei volumi dei servizi che saranno affidati, risulta tendenzialmente omogeneo.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'affidamento in house dei servizi in oggetto ad ASPA si configura come la soluzione economicamente e funzionalmente più efficiente per il Comune e per l'intero Ambito territoriale.

La gestione unitaria in capo all'Azienda Speciale Consortile garantisce infatti continuità educativa e organizzativa, integrazione tra le diverse aree di intervento (sociale, educativa e sociosanitaria) e valorizzazione del personale senza oneri aggiuntivi per gli enti partecipanti.

Il modello consortile consente altresì di razionalizzare la spesa pubblica, ottimizzare le risorse e realizzare economie di scala attraverso la centralizzazione degli acquisti e la gestione condivisa dei servizi, rafforzando nel contempo la capacità di interlocuzione tecnico-istituzionale con scuole, ATS e soggetti del terzo settore.

L'affidamento ad ASPA permette di consolidare un sistema territoriale omogeneo e integrato, capace di garantire livelli uniformi di assistenza e qualità delle prestazioni, nonché di ridurre il carico gestionale a carico delle strutture comunali.

In conclusione, si conferma la convenienza economica dell'affidamento *in house providing* all'Azienda Speciale Consortile per i Servizi alla Persona Abbatense (ASPA) in piena aderenza al vigente quadro normativo nazionale (D.Lgs. 36/2023 e D.Lgs. 201/2022) e agli indirizzi giurisprudenziali consolidati della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Scelta che risulta ulteriormente rafforzata dal fatto che il modello di gestione consente un governo

diretto dei servizi, un miglioramento qualitativo delle prestazioni, e un utilizzo più efficiente delle risorse professionali e finanziarie disponibili nel pieno rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

MONITORAGGIO

Il monitoraggio viene regolamentato nel contratto di servizio.

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Conferimento in house providing della gestione dei servizi socioeducativi e socioassistenziali a favore dei minori servizi educativi scolastici, domiciliari all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona dell'Abbiatense (ASPA)
Ente affidante	Comune di Motta Visconti
Tipo di affidamento	Contratto di servizio ad azienda speciale consortile
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società <i>in house</i> (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. c)
<u>*Solo in caso di affidamento <i>in house</i></u>	- Società in house: ASPA con sede legale in Via San Carlo, 23/c Cassinetta di Lugagnano (20081 - MI) Partita IVA e C.F.: 14052470961 - Capitale interamente pubblico - L'Assemblea Consortile è composta dai Sindaci di ciascun Ente Socio o dai loro assessori o consiglieri delegati. - La nomina del Consiglio di amministrazione è disciplinata dall'art. 29 dello Statuto ASPA - Il modello di partecipazione e rappresentanza adottato per l'Azienda mira a garantire rappresentanza e controllo democratici oltre che il controllo analogo congiunto da parte di tutti gli Enti Soci Indicazione della presenza di Patti parasociali (si veda art. 9 dello Statuto) - Ai sensi dell'art. 14 dello Statuto è previsto che: "L'Azienda ha facoltà di offrire prestazioni e servizi a tariffa a persone, a enti privati o pubblici - ivi compresi Enti Locali non Soci - nella misura in cui la produzione di tali servizi non divenga prevalente rispetto all'attività istituzionale, nell'ambito delle vigenti disposizioni di legge. - Superamento soglie di rilevanza comunitaria: sì
Durata dell'affidamento	9 anni <i>In conformità al PEF ed all'art.12 del Regio Decreto 2440/1923</i>
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Comune di Motta Visconti

<u>Soggetto responsabile della compilazione</u>	
Nominativo:	Dott.ssa Maddalena Donà
Ente di riferimento	Responsabile Settore Affari Sociali, Educativi e Ricreativi
Area/servizio:	
Telefono:	
Email/PEC	
Data di redazione	