

REGIONE VENETO
REJON VENETO



PROVINCIA DI BELLUNO
PROVINZIA DE BELUN

COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO

COMUN DE ANPEZO

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

**RELAZIONE ISTRUTTORIA SULL’AFFIDAMENTO ALL’AZIENDA
SPECIALE SERVIZI ALLA PERSONA “CORTINA” DELLA GESTIONE
DEI SERVIZI SOCIALI PROFESSIONALI ISTITUZIONALI DI CUI AGLI
ARTT. 128-134 DEL D.LGS. 112/1998 E ART. 6 DELLA L. 328/2000**



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO COMUN DE ANPEZO

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

Premessa

Il presente documento rappresenta la relazione/istruttoria sull'affidamento della gestione dei Servizi Sociali Professionali Istituzionali di cui agli artt. 128-134 del d.lgs. 112/1998 e art. 6 della l. 328/2000 all'Azienda Speciali Servizi alla Persona "Cortina".

La relazione è redatta ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 50/2016. Tale disposizione normativa prevede che *“ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo dell'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”*.

La normativa sull'affidamento *“in house”* ha avuto un percorso travagliato. Il nuovo Codice degli Appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina dettata dalle Direttive UE n. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni ed appalti ordinari e speciali.

Per *“in house”* si intende la fattispecie nella quale, per la gestione di un servizio, una pubblica amministrazione si avvale di una società esterna (ossia soggettivamente separata) che però presenti caratteristiche tali da poter essere qualificata come *“derivazione”* dell'ente stesso. In particolare, la configurabilità *“in house”* rispetto a una pubblica amministrazione legittima l'affidamento diretto – ossia senza previa gara – della gestione di servizi a un soggetto giuridico diverso da parte dello stesso



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO COMUN DE ANPEZO

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

ente pubblico in deroga ai principi comunitari di concorrenza, non discriminazione e trasparenza. Tale istituto, quindi, è ammissibile soltanto nel rispetto di alcune precise condizioni individuate dalla giurisprudenza comunitaria e in seguito elaborate anche da quella nazionale (Parere Consiglio di Stato n. 298 del 30/01/2015 riferita alla Direttiva del Parlamento Europeo n. 24 del 26/02/2014). La legittimità dell'affidamento diretto, pertanto, non può prescindere dalla previa verifica delle condizioni individuate dall'ordinamento e dalla Direttiva sopra citata al fine di poter considerare il soggetto giuridico come "*in house*" e tali condizioni sono:

- 1) il controllo analogo esercitato dall'amministrazione nei confronti del soggetto giuridico a cui si vuole affidare "*in house*" la gestione di un determinato servizio. Ai sensi del comma 2 dell'art. 5 D.Lgs. 50/2016 sussiste il controllo analogo qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria "*in house*" un'influenza dominante, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative;
- 2) il rapporto di stretta strumentalità tra l'amministrazione e il soggetto affidatario "*in house*": la Direttiva 24/2014/UE precisa che l'affidamento diretto è previsto ove oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ed essa affidati dall'amministrazione controllante, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice;
- 3) la mancanza nella persona giuridica controllata di partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "*in house*" avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, oltre ai requisiti di cui sopra, le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente la **valutazione della congruità economica dell'offerta**



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO COMUN DE ANPEZO

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

formulata dal soggetto “*in house*”, avendo riguardo all’oggetto e al valore della prestazione. A ciò vanno pertanto aggiunte le valutazioni in merito alle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche in riferimento agli obbiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Sussistenza dei requisiti per affidamento diretto “*in house*”

L’Azienda Speciale Servizi alla Persona è definita dall’art.114 del TUEL come “ente strumentale dell’ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto, approvato dal consiglio comunale”.

L’attribuzione della personalità giuridica, rende l’azienda speciale un soggetto a sé stante rispetto all’Ente Locale di riferimento che l’ha costituita.

L’azienda dunque non è più un organo dell’Ente Locale a legittimazione separata, come era l’azienda municipalizzata prevista dal R.D. n.2578/1925.

L’attribuzione della personalità giuridica però non ha mutato la natura pubblica e non ha trasformato l’azienda in un soggetto privato, ma l’ha solo configurata come un nuovo centro di imputazione di situazioni e rapporti giuridici, distinto dal Comune, con una propria autonomia decisionale.

Con deliberazione n. 45 del 07/07/2016 del Consiglio Comunale veniva istituita l’Azienda Speciale Servizi alla Persona “Cortina” per la gestione della Casa di Riposo Comunale “dott. Angelo Majoni”, dell’annesso Centro Diurno e del Servizio di Assistenza Domiciliare. L’ASSP “Cortina” è, pertanto, ente strumentale del Comune di Cortina per la gestione di gran parte dell’assistenza sociale prevista per l’area anziani sul territorio comunale.



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO COMUN DE ANPEZO

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

L'accostamento fra le locuzioni “Azienda Speciale” ed “ente strumentale” locale determina la presenza di una connessione inscindibile tra l'Azienda e l'Ente Locale conferente, definendone al tempo stesso la funzione. L'Ente Locale, in particolare, gestisce direttamente un servizio pubblico servendosi dello schermo giuridico dell'Azienda Speciale, la quale pur essendo dotata di personalità giuridica propria ed avendo, quindi, una soggettività giuridica diversa da quella dell'Ente Locale cui accede, rimane sostanzialmente asservita a quest'ultimo, che ne determina l'attività tipica e ne governa la gestione ordinaria e straordinaria. La predetta connessione si è manifestata sia nel momento di creazione dell'azienda – con atti di istituzione formale ed approvazione dello statuto resi da parte dell'Ente Locale, sia durante tutta la sua vita – con nomina degli organi, anche di revisione, ed approvazione degli atti più importanti da parte dell'Ente Locale stesso.

Quanto ai tratti salienti della disciplina delle Aziende Speciali, richiamando quanto sopra detto, qui si può aggiungere che gli atti definiti “fondamentali” dal comma 8 dell'art. 114 TUEL - soggetti all'approvazione dell'Ente Locale - sono:

- *il piano programma comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra l'ente locale e l'azienda speciale;*
- *i bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale;*
- *il conto consuntivo;*
- *il bilancio di esercizio.*

Oltre a questo si ricorda che, con Deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale n. 26 del 18/05/2017, è stato approvato il “*Regolamento per l'esercizio del controllo analogo nei confronti delle società pubbliche*” da applicare alle società pubbliche destinatarie di affidamenti “*in house*”, nella quale viene espressamente citata l'Azienda Speciale



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO COMUN DE ANPEZO

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

Servizi alla Persona “Cortina” quale destinataria del controllo analogo da parte del Comune di Cortina d’Ampezzo.

Quanto detto, quindi, conferma la sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa vigente per l’inquadramento quale società “*in house*” dell’Azienda Speciale e, nello specifico:

- 1) controllo analogo: come sopra specificato non v’è dubbio alcuno che l’ASSP è società operante in regime di “in house” in quanto soggetta al controllo analogo da parte del Comune di Cortina d’Ampezzo, che esercita un controllo in merito agli obiettivi strategici e alle decisioni significative;
- 2) l’ASSP “Cortina” svolge la totalità delle proprie attività a favore del Comune di Cortina d’Ampezzo. L’attività dell’Azienda Speciale è infatti riferita alla gestione della Casa di Riposo “A. Majoni”, dell’annesso Centro Diurno nonché del Servizio Assistenza Domiciliare sul territorio comunale che prima del marzo 2017 – momento dell’affidamento di tali servizi all’ASSP – venivano gestiti direttamente dal Comune di Cortina d’Ampezzo in economia e con appalti esterni di alcuni servizi. La disciplina dei servizi affidati e la regolamentazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari risultano da un apposito contratto di servizio sottoscritto (Rep. 6736 in data 04/04/2017) e nei relativi allegati tecnici. Il fatto che l’attività dell’ASSP è totalmente a favore e strumentale alla finalità pubblica dell’ente controllante, fa sì che venga ampiamente rispettato il requisito dettato dalla normativa europea che precisa che l’affidamento diretto è previsto ove oltre l’80% dell’attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ed essa affidati dall’amministrazione controllante, nonché da altre perone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice;



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO COMUN DE ANPEZO

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

- 3) per quanto attiene al requisito di mancanza, nella persona giuridica controllata, di partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forma di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata si ricorda che l'intero capitale dell'Azienda Speciale Servizi alla Persona "Cortina" è di proprietà del Comune di Cortina d'Ampezzo.

Analisi del contesto economico e sociale nel quale opera l'Azienda Speciale e benefici per la collettività

L'oggetto statutario dell'Azienda Speciale Servizi alla Persona "Cortina" evidenzia, come si è detto, che la gestione è esclusivamente focalizzata ad offrire servizi di interesse generale e di carattere strumentale alla attività del Comune di Cortina d'Ampezzo. Nello specifico, all'ASSP è affidata la gestione della Casa di Riposo "A. Majoni", dell'annesso Centro Diurno e di tutta l'Assistenza Domiciliare sul territorio comunale.

E' chiaro che si possa ritenere preferibile, alla luce della continuità di erogazione del servizio, affidare "*in house*" all'Azienda Speciale anche gli interventi e dei Servizi Sociali Professionali Istituzionali di cui agli artt. 128-134 del d.lgs. 112/1998 e art. 6 della l. 328/2000, considerando che la stessa già opera in contesti complementari rispetto a quelli oggetto dell'affidamento di cui si discute.

I benefici per la collettività della forma di gestione prescelta risiedono nel fatto che l'utenza troverebbe un unico interlocutore sul territorio comunale che si occuperebbe di servizi sociali in termine ampio, sia in riferimento alla fascia anziani, sia in riferimento alle persone residenti in difficoltà e ai minori. Ciò permetterebbe oltretutto di assicurare all'utenza un accesso uniforme alle varie tipologie di servizi, in quanto gestiti ed erogati dalla medesima figura giuridica, l'Azienda



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO **COMUN DE ANPEZO**

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

Speciale, che comunque si trova a lavorare in modo strumentale rispetto al Comune, condividendo con esso programmi, indirizzi e finalità.

Il fatto di trovare nell'Azienda Speciale l'unico riferimento per l'assistenza sociale sul territorio comunale in tutte le sue diverse eccezioni e in riferimento a tutte le tipologie di intervento e per tutte le fasce di utenza crea nel cittadino quel necessario senso di fiducia e affidamento verso l'istituzione necessario per affrontare nel migliore dei modi gli interventi a cui il sistema dei servizi sociali è improntato.

Non di poca importanza è il fatto che l'Azienda Speciale ha, sino ad ora, gestito i servizi affidati con estrema professionalità e qualità, tenendo alto il tasso di soddisfazione dell'utenza e permettendo così di mantenere uno elevato standard nell'erogazione dei servizi istituzionali, aspetto essenziale visto la delicatezza degli interessi tutelati.

Il mancato ricorso al mercato è giustificato anche da quest'ultimo aspetto: la qualità e la professionalità profusa dall'Azienda Speciale nell'erogazione dei servizi è motivo che avvalora ancor più la scelta dell'affidamento "*in house*" alla stessa dei servizi di cui si discute, certi che sia la soluzione che maggiormente assicura il rispetto dei principi e degli obbiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio previsti dalla vigente normativa.

Va altresì detto che tale soluzione permette una gestione degli interventi in stretta sinergia tra l'affidatario "*in house*" e il Comune che, come previsto, rimarrebbe comunque titolare della preventiva approvazione – a mezzo della Giunta Comunale – dei singoli interventi economici istituzionali proposti ed elaborati dall'Azienda Speciale per conto del Comune e della relativa gestione delle risorse economiche stanziare.



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO COMUN DE ANPEZO

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

L'opzione di reperire sul mercato un operatore terzo e diverso dall'Azienda Speciale per la gestione dei servizi sociali renderebbe tutto più complicato, meno economico, meno efficiente e si rischierebbe di veder abbassata la qualità del servizio offerto.

Valutazione della congruità economica dell'affidamento “*in house*” all'Azienda Speciale

Per quanto attiene al costo relativo alla gestione dei servizi sociali istituzionali di cui si discute l'Azienda Speciale ha richiesto al Comune di Cortina d'Ampezzo € 31.000,00 annui, quale costo vivo dell'unità di personale in più che l'Azienda dovrà assumere al fine di garantire i servizi richiesti.

Per la determinazione della congruità economica dell'offerta risulta assai difficile una valutazione dei prezzi di mercato per diverse ragioni. In primo luogo non è possibile fare riferimento a convenzioni CONSIP, in quanto per tali categorie di servizi non esistono convenzioni attive che presentino le caratteristiche richieste. Anche il MEPA non presenta attualmente tali servizi a catalogo.

Una ricognizione relativa ai costi di tali affidamenti nel territorio è assai complessa avendo ogni affidamento delle diversità sostanziali nei compiti demandati agli enti esterni che portano ad una grande varietà nella quantificazione dei costi relativi difficilmente paragonabili.

C'è però una considerazione fondamentale da fare: la richiesta economica fatta dall'Azienda Speciale è relativa alla copertura del solo costo che la stessa dovrà sostenere per l'assunzione di una nuova unità di personale, nello specifico un/una assistente sociale, senza ulteriori costi aggiuntivi e senza prevedere alcun ricavo. Il contratto UNEBA infatti, applicato per l'assistente sociale già in organico all'ASSP, prevede un costo totale annuo per l'Azienda di c.a. € 31.000,00, che è il medesimo costo che ora la stessa Azienda richiede al Comune per l'espletamento dei servizi richiesti.



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO **COMUN DE ANPEZO**

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

E' palese che nessun operatore economico terzo che opera sul mercato avrebbe una qualche convenienza a richiedere – a fronte dell'espletamento dei servizi richiesti – il solo costo vivo del personale come compenso, senza alcun costo o ricavo aggiuntivo. Per tale motivo è inverosimile pensare di poter reperire esternamente un operatore in grado di presentare un'offerta anche solo sovrapponibile a quella presentata dall'Azienda Speciale: da escludere che si possa pensare ad un'offerta economica più vantaggiosa. Nessun operatore economico terzo potrebbe aver interesse a svolgere un servizio di questo tipo a ricavo nullo.

E' da segnalare che a livello di costi complessivi in capo al Comune di Cortina d'Ampezzo, le risorse che prima erano impiegate per la copertura dei costi del personale dell'Ufficio Servizi Sociali e, nello specifico, per la figura dell'Assistente Sociale che a breve cesserà il servizio presso l'ente e che verrà sostituito nei suoi compiti da personale dell'ASSP, verranno "spostate" per coprire i costi dell'affidamento dei servizi all'Azienda Speciale. Tale operazione è da considerarsi "neutra" per il bilancio del Comune in quanto è stato calcolato che il costo annuo per l'ente per la figura di un assistente sociale in organico come da contratto EE.LL. e c.a. € 33.000,00 mentre, appunto, per il medesimo servizio l'Azienda Speciale richiede il pagamento di € 31.000,00 annui.

Per tali motivi quindi, il costo richiesto di € 31.000,00 annui è da ritenere assolutamente congruo rispetto ai costi che si potrebbero reperire sul mercato per le medesime caratteristiche del servizio richiesto e anche rispetto ai costi a carico dell'Ente ove mantenesse il servizio in gestione diretta, rispettando così i principi normativi di economicità nonché ottimale impiego delle risorse pubbliche.



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO COMUN DE ANPEZO

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

Conclusioni ed esito della verifica ex art. 192 D.Lgs. 50/2016

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che l'Azienda Speciale Servizi alla Persona "Cortina" nelle vesti di ente strumentale del Comune di Cortina d'Ampezzo a totale partecipazione pubblica (100% *"in house"*), si configura quale soggetto giuridico in linea con i principi dettati dall'art. 192 del D.Lgs. 50/2016, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di *governance* che presenta e sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano il relativo statuto.

Si ritiene pertanto che sussistano ampiamente le ragioni richieste dalla normativa vigente per la scelta dell'affidamento diretto del servizio sopra descritto secondo il modello *"in house"*, nonché i requisiti comunitari previsti per questo tipo di affidamento. Tale scelta consente di effettuare un maggior controllo sui servizi affidati, più incisivo e penetrante, data la posizione del Comune di Cortina d'Ampezzo che risulta proprietario dell'intero capitale dell'Azienda e ne esercita il controllo analogo. Inoltre l'ASSP "Cortina" risulta in possesso di una serie di caratteristiche che garantiscono la corretta, puntuale e conveniente esecuzione del servizio richiesto. In particolare, alla luce di quanto detto, è evidente come l'Azienda Speciale:

- ha la capacità di fornire i servizi di cui si discute nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia, a prezzi concorrenziali e comunque competitivi rispetto al mercato aperto;
- ha una situazione economico e patrimoniale solida che consente l'autosufficienza gestionale;
- ha una dotazione organica adeguata che permette la gestione ottimale dei servizi richiesti;
- è in grado di fornire prestazioni di elevato livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio, così come è avvenuto sino ad oggi nella gestione dei servizi già affidati,



COMUNE DI CORTINA D'AMPEZZO **COMUN DE ANPEZO**

CAP 32043 – Corso Italia, 33 – Tel. 0436 4291 - Cod.Fisc. - P.IVA 00087640256
pec: cortina@pec.comunecortinadampezzo.it

dimostrando di essere ampiamente in grado di mantenere alti standard di qualità e professionalità.

Non da ultimo va ribadito che l'affidamento così come proposto risulta maggiormente vantaggioso dal punto di vista economico rispetto a quanto si possa trovare sul mercato, proprio in ragione del fatto che il costo proposto è quello relativo alla mera copertura dei costi del personale impiegato senza ulteriori costi aggiuntivi e senza previsione di ricavo.

In relazione a quanto sopra detto si esprime una valutazione complessivamente e ampiamente positiva in ordine all'affidamento diretto all'Azienda Speciale Servizi alla Persona "Cortina" della gestione dei Servizi Sociali Professionali Istituzionali di cui agli artt. 128-134 del d.lgs. 112/1998 e art. 6 della l. 328/2000, sia in quanto è chiaramente provata la configurabilità "*in house*" rispetto alla pubblica amministrazione di tale affidamento che ne legittima l'affidamento diretto ossia senza previa gara, sia in quanto si ritiene conveniente e vantaggiosa per il Comune di Cortina d'Ampezzo tale modalità rispetto a qualunque altra soluzione ipotizzata.

Cortina d'Ampezzo, lì 29 maggio 2018

Il Responsabile del Servizio
Dott.ssa Sara Valleferro