



CITTÀ DI  
**CIAMPINO**  
CITTA' METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

**SPORTELLO AL CITTADINO**

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per l'affidamento "in house" del servizio di gestione degli asili nido comunali (art. 34 comma 20 D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modificazioni dalla Legge 17.12.2012 n. 221) e congruità del servizio.**

## INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizio di gestione degli Asili Nido comunali</i>
Ente affidante	<i>Comune di Ciampino – Pubblica Istruzione</i>
Tipo di affidamento	<i>Appalto</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto a società in house</i>
Durata del contratto	<i>dal 17 Settembre al 31 dicembre 2018</i>
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Nuovo affidamento per scadenza contratto svolto da ASP S.p.A. con affidamento in house deliberato dal Consiglio Comunale</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Comune di Ciampino – Asili Nido comunali Axel sito in Via Isonzo e Girasole sito in Via F.lli Wright</i>

## SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Avv. Giovanni Giaquinto
Ente di riferimento	Comune di Ciampino
Area/servizio	Servizi Educativi/Pubblica Istruzione
Telefono	0679097454
Email	<a href="mailto:giaquinto@comune.ciampino.roma.it">giaquinto@comune.ciampino.roma.it</a>
Data di redazione	08/08/2018

# INDICE

1. Premesse e quadro normativo di riferimento
2. Le caratteristiche del servizio
3. Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento
4. Le motivazioni della scelta del Comune di Ciampino per l'affidamento in house
5. Verifica della congruità di mercato
6. Comparazione dei costi da parte dei comuni vicini al territorio del Comune di Ciampino
7. Conclusioni ed esito della verifica

## **1) Premesse e quadro normativo di riferimento**

### **Premesse**

Il quadro normativo comunitario, fondandosi sul principio istitutivo del mercato unico europeo, pone in un posizione di maggiore favore le modalità di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica che si basano sulla promozione e sulla tutela della concorrenza; in tal senso laddove un'amministrazione pubblica ricorresse all'affidamento di un servizio ad un soggetto terzo mediante espletamento di procedure ad evidenza pubblica, risulterebbe certamente coerente con il quadro normativo comunitario; proprio in tale contesto tuttavia, è emersa la possibilità di prevedere affidamenti diretti nei confronti di soggetti terzi totalmente partecipati da amministrazioni pubbliche ed assoggettati al loro stretto controllo, attraverso il sistema del c.d. Controllo analogo, (c.d. affidamento in *house providing*), ovvero la soluzione gestionale che il Comune di Ciampino intende perseguire.

L'art. 34 del D.L. 18.10.2012, n.179, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla Legge 17.12.2012, n.221, al comma 20, prevede che: "*Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando*

*le compensazioni economiche se previste”.*

La presente relazione è stata elaborata relativamente al servizio di gestione degli asili nido comunali del Comune di Ciampino che assume il ruolo di ente affidante, e persegue l’obiettivo di dimostrare che l’affidamento diretto dello stesso, in *house providing* in favore della società partecipata ASP Spa assicura il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione. Inoltre, essa deve garantire adeguata informazione alla collettività.

### **Quadro normativo di riferimento**

La materia dei servizi pubblici locali è stata nell’ultimo decennio oggetto di un’intensa attività normativa e di numerose modifiche e resa più complessa dall’avvicinarsi di un’abrogazione referendaria e un pronunciamento di illegittimità costituzionale.

L’art.112 del D. Lgs. n.267/2000, di fatto, non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico, limitandosi a rilevare che i servizi pubblici locali devono avere “per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

La genericità della norma si spiega con la circostanza che gli enti locali sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria (art.3 T.U.E.L.), nel senso che hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e di servizi siano assunte come doverose, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art.112 T.U.E.L.), in relazione ai differenti contesti socio-economici e territoriali.

Quel che rileva è perciò la scelta politico-amministrativa dell’ente locale di prendere in carico il servizio, al fine di soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della comunità, in linea con il ricordato principio che gli enti locali rappresentano le proprie comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo.

La distinzione fra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, introdotta dal D.L. 30.09.2003, n.269, convertito dalla Legge 24.12.2003, n.350, che ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. n.267/2000, non è corredata da un’espressa e precisa individuazione delle due fattispecie giuridiche, rendendo, così, necessario il ricorso alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

E' opportuno considerare che nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale", presentato il 21.05.2003 dalla Commissione delle Comunità Europee, si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, così da rendere impossibile la fissazione a priori di un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica".

Secondo la costante giurisprudenza comunitaria è compito del giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche all'eventuale finanziamento pubblico della stessa (**Corte di Giustizia Europea, Sentenza 22.05.2003, causa 18/2001**). Occorre far ricorso, dunque, ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la sua disciplina normativa. (*Parere Corte dei Conti Lombardia n.195/2009: Consiglio di Stato, Sezione V, 30.08.2006, n.5072; TAR Puglia 24/2012; Consiglio di Stato, Sezione V, 10.09.2010, n.6529*).

Posto questi brevi cenni sul concetto di servizio pubblico locale è doveroso porre mente al nuovo Codice dei contratti, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che all'art. 192, comma 2, stabilisce che *"ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"*.

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

Congiuntamente a tale disposizioni è stato inoltre introdotto il d.lgs. n.175 del 19.08.2016 "Testo unico sulle società partecipate" modificato con il D.Lgs 100/2017.

Entrambi i provvedimenti definiscono con maggior chiarezza e dettaglio i requisiti della società *in house*, vale a dire la totale partecipazione pubblica, il controllo analogo e l'attività prevalente.

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

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

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*. L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri che verranno definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

L'art. 16, del D.Lgs. n. 175/2016, al comma 1, prevede che *“Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza deter-*

*minante sulla società controllata.” e al successivo comma 3: “Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l’ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall’ente pubblico o dagli enti pubblici soc”*

## **2) Caratteristiche del servizio**

Gli asili nido sono un servizio socio educativo di interesse pubblico che offre al bambino un percorso di crescita, cura e socializzazione. Il servizio ha l’obiettivo di garantire benessere psicofisico e sviluppo delle potenzialità cognitive, affettive e sociali ai bambini nella fascia di età 3 mesi – 3 anni e si integra con altri servizi educativi e sociali, in particolare con la scuola dell’infanzia.

Nel Comune di Ciampino il servizio si svolge presso le strutture “Axel” e “Girasole”, con relative pertinenze ed area scoperta. La capacità ricettiva massima delle strutture è di n. 64 posti, per unità, fruibili da bambini di età compresa fra i 3 ed i 36 mesi suddivisi in tre sezioni (piccoli, medi e grandi).

Tutti i posti autorizzati sono gestiti in forma full-time per soddisfare maggiormente le esigenze dalle famiglie, per lo più composte da genitori entrambi lavoratori. Negli ultimi anni il servizio è stato effettuato nel periodo dal 1 settembre-al 31 luglio, dal lunedì al venerdì, con orario 07:00 - 18:00.

### **Obblighi di servizio pubblico e universale**

Dato che la norma fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il concetto di *servizio pubblico* può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il *servizio universale* può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile, servizio che, se affidato al mercato, potrebbe non essere garantito.

***Gli asili nido hanno natura di servizio pubblico a domanda individuale (Cons. di Stato, sez. V con sentenza n. 4362 del 31 luglio 2012)***

Il riconoscimento di un’attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina regolatoria in misura e con modalità correlate e proporzionali all’obiettivo che l’autorità pubblica ha assegnato al servizio.

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

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate misure.

Per quanto riguarda il concetto di compensazione economica, esso deriva, nel diritto comunitario, dall'art.106 del Trattato in base al quale la gestione del servizio deve in via generale essere soggetta alle regole del mercato, ma è prevista una deroga all'applicazione delle regole della concorrenza laddove il rispetto dei principi che la governano rischi di compromettere la missione affidata al gestore.

Infatti se l'operatore economico chiamato a gestire un servizio pubblico agisse in maniera del tutto scevra da condizionamenti derivanti dalla "mission" particolare che la natura del servizio pubblico impone, esso potrebbe far dipendere la propria offerta esclusivamente dalle regole economiche che governano l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Per questo il committente, in quanto soggetto cui compete la tutela dell'interesse pubblico, è tenuto a riequilibrare lo scorporo economico gravante sul gestore con delle compensazioni economiche a suo vantaggio qualora la prestazione universale non operi in un mercato remunerativo della medesima, al fine di consentirne la fornitura secondo le prescrizioni fondamentali che precedono.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha messo a punto, soprattutto con la sentenza Altmark, i principi relativi alle compensazioni economiche evidenziando, in particolare, che "la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento".

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia.



Nel caso di affidamento del servizio di che trattasi poiché la tariffa viene interamente introitata dal Comune, alla società si riconosce un corrispettivo che resterà invariato per l'intero periodo di durata dell'affidamento: per conseguenza l'affidamento in discorso non prevede la corresponsione, da parte dell'Ente, di compensazioni.

### **3) Sussistenza delle condizioni richieste dall'ordinamento**

Per la gestione del servizio in argomento il Comune di Ciampino intende optare per l'affidamento *in house providing* alla Società ASP S.p.A.

A tal fine occorre verificare la sussistenza, in concreto, di tutti i requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale.

La normativa comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

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

sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile;

- Nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. E' una previsione innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18.11.1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

I commi 4 e 5 dell'art.5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta. Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha "controllo congiunto" quanto vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni: -gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale.

Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica; la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Da ultimo appare il caso di segnalare come la recentissima giurisprudenza ha ritenuto la natura ordinaria e non eccezionale dell'affidamento in house.

A tal proposito la giurisprudenza amministrativa ha precisato che: *"Stante l'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis D.L. n. 112/2008 e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4 D.L. n. 238/2011 [...] è venuto meno il principio, con tali disposizioni perseguito, della eccezionalità del*

*modello in house per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"; ancora, con l'art. 34 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 197, sono venute meno le ulteriori limitazioni all'affidamento in house, contenute nell'art. 4, comma 8 del predetto D.L. n. 238 del 2011. Più di recente, la giurisprudenza ha non solo ribadito la natura ordinaria e non eccezionale dell'affidamento in house, ricorrendone i presupposti, ma ha pure rilevato come la relativa decisione dell'amministrazione, ove motivata, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salva l'ipotesi di macroscopico travisamento dei fatti o di illogicità manifesta; motivazione che, nel caso di specie, è stata fornita anche a mezzo della citata relazione allegata alla deliberazione consiliare n. 61 del 2012. A ciò aggiungasi la chiara dizione del quinto Considerando della direttiva 2014/24/UE, laddove si ricorda che "nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva". (Consiglio di Stato, Sez. V, 18/07/2017 n. 3554)*

## **1. Partecipazione pubblica totalitaria**

La prima condizione posta dall'ordinamento riguarda la composizione del capitale sociale.

ASP S.p.A. è società a capitale interamente pubblico. La società ha per oggetto la gestione di vari servizi tra cui il servizio di gestione degli asili nido. Il vigente Statuto della Società garantisce il permanere della condizione in parola, prevedendo che:

- Il capitale sociale può essere sottoscritto e posseduto esclusivamente da Enti locali (art. 1);
- Le azioni, le obbligazioni convertibili e i diritti di opzione sono trasferibili solo ad Enti Locali soci o ad altri Enti Locali che affidino alla società la gestione dei servizi pubblici di cui sono titolari. (art. 8)

## **Conclusioni sulla partecipazione totalitaria**

Tenuto conto degli elementi che precedono, risulta che ASP S.p.A. è interamente partecipata da capitali pubblici e non risulta ammesso l'ingresso di capitali privati.

## **2. Il c.d. controllo analogo**

La seconda condizione posta dall'ordinamento riguarda la sussistenza del c.d. controllo analogo, anche congiunto, di ciascuna delle amministrazioni affidanti.

In pratica l'ente affidante esercita sulla società in house un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

Il meccanismo comporta un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti, e può essere attuato con poteri di vigilanza e ispettivi: per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, e tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario e di coordinamento stringente dell'Ente pubblico sull'Ente societario.

Gli indici della presenza del controllo analogo di cui agli artt.5 del Codice dei Contratti e 16 del D. Lgs. n.175/2016 sono molteplici.

Secondo l'art. 1 comma 3 dello Statuto societario, gli Enti Locali soci esercitano il controllo sulla società tramite la partecipazione ai relativi organi e in particolare tramite le competenze attribuite all'assemblea, in conformità con le regole del modello in house providing di cui all'ordinamento comunitario e nazionale.

In ordine al controllo sugli atti, il Comune di Ciampino può orientare le decisioni e gli atti di gestione più significativi della Società e tutti quelli relativi allo svolgimento del servizio nel proprio territorio, essendo chiamato ad esprimere la propria posizione in più sedi e a più livelli, sia *ex ante*, sia contestualmente, sia *ex post*, esercitando così un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici. Appare il caso di segnalare come l'art. 2 del Regolamento disciplinante le modalità per l'esercizio del controllo analogo sulle società partecipate del Comune di Ciampino, approvato con deliberazione Consiliare n. 49 del 03/08/2017, prevede che il controllo analogo viene esercitato secondo le seguenti modalità:

- a) indirizzo/controllo sugli obiettivi strategici e le finalità dell'azione societaria;
- b) indirizzo/controllo di tipo economico-finanziario e gestionale;
- c) indirizzo/controllo di tipo societario;
- d) indirizzo/controllo sulle qualità dei servizi erogati.

Oltre al suddetto regolamento, di recente approvazione, in ambito di controllo analogo il Comune si era già dotato di un regolamento sulle attività di vigilanza e controllo su Società ed Enti Partecipati, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 10 del 14/03/2012, tutt'ora vigente (cfr. **deliberazione di Consiglio Comunale n. 10 del 14/03/2012 e deliberazione di Consiglio Comunale n. 49 del 03/08/2017**).

Appare il caso di porre mente alla citata sentenza del Consiglio di Stato ha tenuto a sottolineare che in caso di affidamento in house: *“Nel caso di affidamento in house, conseguente all'istituzione da parte di più enti locali di una società di capitali da essi interamente partecipata [...] il requisito del controllo analogo deve essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia*

*esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente.” (Consiglio di Stato, Sez. V, 18/07/2017 n. 3554)*

### **Conclusioni sul c.d. controllo analogo**

In tale quadro è possibile concludere nel senso che il Comune di Ciampino esercita su A.S.P. S.p.A. un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici, particolarmente articolato ed incisivo, che si realizza sia attraverso il controllo sugli organi sia attraverso il controllo sugli atti.

### **3. La destinazione prevalente dell'attività in favore degli Enti soci.**

La terza ed ultima condizione posta dall'ordinamento riguarda l'attività svolta dalla Società, rivolta in via prevalente in favore degli Enti Locali soci.

La nozione di attività prevalente si è tradotta, a livello normativo, nella indicazione di una soglia percentuale, pari all'80%, in presenza della quale la condizione può per ciò solo considerarsi rispettata.

A tale criterio quantitativo fa riferimento, anzitutto, il D. Lgs. n. 175/2016 il quale si riferisce all'80% del fatturato prodotto.

Appare opportuno soffermarsi sulle condizioni poste dall'art.5 del D. Lgs. n. 50/2016, ove si richiede che oltre l'80% dell'attività sia effettuata nello svolgimento di compiti affidati alla Società dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

Qui il criterio quantitativo non è immediatamente riferito al fatturato prodotto.

Quest'ultimo rappresenta il criterio ordinario, ma non certo esclusivo, per accertare la sussistenza dell'attività prevalente.

Il comma 7 dell'art. 5 precisa infatti che la percentuale dell'attività è accertata considerando il fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione *dell'appalto o della concessione ovvero altra idonea misura alternativa basata sull'attività.*

*Il comma 8 aggiunge, inoltre, che ove il fatturato relativo al triennio precedente non sia più pertinente in relazione alla riorganizzazione delle attività della Società, “è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività che la misura dell'attività è credibile”.*

Nella valutazione della sussistenza del requisito dell'attività prevalente in favore degli Enti Locali soci, di modo che oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dagli stessi Enti Locali soci, assume rilievo la riorganizzazione di ASP S.p.A. attualmente in atto.

#### **Conclusioni sull'attività prevalente**

In relazione agli elementi che precedono, risulta prevedibile che il fatturato prodotto nello svolgimento dei compiti affidati dagli Enti Locali soci si attesti oltre la soglia dell'80%, fermo restando il monitoraggio costante che l'ente svolgerà in merito al perdurare della sussistenza di tale requisito.

#### **4) Motivazione della scelta dell'Ente per l'affidamento in house**

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

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

- controlli da parte dell'ufficio: verifiche periodiche circa l'organizzazione del servizio in generale e gli aspetti quali-quantitativi in particolare;
- controlli da parte dei Comitati di gestione dell'Asilo Nido: osservando la gestione delle attività educative al Nido, partecipando alle varie attività organizzate con le famiglie;

Per la realizzazione delle attività previste l'amministrazione si avvarrà, pertanto, della società in house A.S.P. S.p.A. individuando in quest'ultima, ad offerta congrua rispetto al mercato, una serie di valori aggiunti tali da renderla strategica per l'amministrazione.

È infatti intenzione del Comune di Ciampino, attraverso un'attività da avviarsi nel corso del 2017,

garantire: la massima qualità del servizio asili nido nel rispetto di quanto contenuto nel vigente “Regolamento Asili Nido Comunali, soddisfare le richieste dell’utenza e sviluppare pienamente le potenzialità del servizio, assicurare piena accessibilità ai servizi da parte di fasce sempre più ampie di popolazione, allinearsi alle esigenze lavorative dei genitori con massima flessibilità ed adattabilità a turnazioni ed orari diversificati delle famiglie, anche attivando nuove tipologie di servizio, istituire rapporti e sinergie pedagogiche ed educative con il Comune e le realtà educative del territorio, esercitare la verifica della congruità del servizio prestato dal Gestore nonché la buona qualità e professionalità dello stesso rivolto agli utenti, anche tramite la somministrazione di customer satisfaction.

La produzione di costanti report sulle attività svolte anche in coerenza con il piano della trasparenza dell’ente, consentirà inoltre quella partecipazione pubblica alla verifica della congruità del servizio pubblico in esame, che è ulteriore obiettivo strategico dell’amministrazione comunale, spingendo verso una gestione maggiormente integrata con la macchina comunale, che può essere più facilmente garantita da una società in house, in quanto rappresenta in senso lato una sua articolazione interna protesa verso l’ente.

Va inoltre detto, in termini di efficienza ed economicità dei servizi, che la gestione attraverso una società in house ha dirette ricadute positive in termini di spesa per quanto riguarda il coordinamento delle attività e per la mancata gestione di una pluralità di contratti qualora essi dovessero essere ricercati sul mercato.

Tale integrazione di servizi consente un monitoraggio dei servizi maggiormente indipendente dalla struttura interna al Comune che soffre, come tutti gli Enti locali, di profonde difficoltà in termini di dotazione di personale.

Le motivazioni poste alla base dell’affidamento del servizio di asili nido alla A.S.P. S.p.A. vanno rinvenute nel fatto che la società affidataria realizza un’ipotesi di terzietà formale, ma non sostanziale, in quanto essa è terza perché dotata di personalità giuridica, ma nella sostanza dipende integralmente dal Comune, essendo società a capitale interamente pubblico, controllata al 99,96 % dal Comune di Ciampino.

Ciò comporta l’esercizio da parte del Comune del “controllo analogo” che è da intendersi, secondo giurisprudenza nazionale e comunitari, quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica, e quale controllo dell’attività operativa, non solo attraverso l’esercizio del normale potere di indirizzo, ma anche con l’esame dei principali atti di gestione.

Tale considerazione risulta ancor più rafforzata dalle recenti innovazioni normative in materia (in particolare il D.L.n.95/2012 ed il D.L.174/2012) che introducono limiti e controlli incisivi da parte dei Comuni sulle società partecipate.

Questo è il motivo principale per cui l'affidamento in house alla A.S.P. S.p.A. del servizio in questione risulta preferibile rispetto al ricorso al mercato, in quanto consente al Comune un controllo sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto del contratto di concessione.

Inoltre, i costi del servizio sono contenuti realizzando la medesima società una sorta di gestione in economia parificabile a quella che il Comune effettuerebbe con una gestione interna.

## **5) Motivazione economica finanziaria della scelta – verifica della congruità**

Per gli asili nido, la dimensione e la struttura dei costi hanno una relazione strettissima con gli standard qualitativi offerti e la soddisfazione delle famiglie. Nel 2010, attraverso l'indagine sviluppata dal Gruppo Nazionale di studio Nidi-Infanzia, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ha realizzato un rapporto conoscitivo e propositivo sul tema dei costi dei servizi educativi muovendosi lungo due direttrici principali:

- le spese di investimento per la realizzazione di un nido;
- i costi di gestione necessari per il suo corretto funzionamento.

Su quest'ultimo punto viene evidenziato come i costi diretti di gestione rappresentano in media il 93% dei costi totali, e comprendono il costo per il personale, il costo del servizio mensa, i costi delle utenze (fornitura di gas, acqua, elettricità) nonché le spese effettuate per l'acquisizione di materiale di consumo (cancelleria, libri, giochi, materiale didattico); il restante 7% è attribuito ai costi indiretti, ovvero la formazione del personale, la gestione amministrativa e contabile del servizio (in capo alle strutture amministrative centrali o municipali).

Le principali determinanti del costo del servizio sono rappresentate dal rapporto numerico operatore/bambini, dall'orario di apertura e dal costo del lavoro.

In ogni caso, i costi si differenziano in ragione della forma gestionale: in economia da un lato, esternalizzata tramite convenzione dall'altro.

Poiché sono identici gli standard qualitativi minimi adottati (rapporto educatori/bambini e altri



standard di servizio quali numero di personale ausiliario, superfici ecc.) la struttura dei costi diretti è influenzata, nelle due tipologie di gestione, principalmente dalla spesa per il personale educativo in ragione della diversa natura delle relazioni contrattuali.

Analizzando la variabilità dei costi degli asili nido comunali, si osserva che circa il 90% di questi, per lo più costituiti da costi per il personale e ammortamenti, è da considerarsi fisso nel medio periodo.

Le spese per il personale, oltre alla natura di costo fisso, sono anche scarsamente comprimibili poiché derivano direttamente dagli standard individuati a livello normativo per il rapporto numerico fra personale impiegato e bambini accolti; tali spese sono dunque un elemento critico nel definire la sostenibilità della gestione e ne determinano, al contempo, anche il livello di qualità.

La maggior quantità di fattore lavoro impiegato, rispetto al numero dei bambini, sia esso relativo al numero di educatori o di personale ausiliario, può essere indicativo di un'elevata qualità del servizio nell'ipotesi in cui ad un rapporto educatori/bambino (o addetti/bambino) più alto corrisponda una migliore assistenza, vigilanza e formazione dei bambini coinvolti.

Secondo i dati del CNEL, in Italia il costo del personale rappresenta, in media, l'84% delle spese correnti del servizio mentre la seconda voce di spesa rilevante è rappresentata dai costi per servizi (5% del totale) costituiti per più della metà dalle spese per utenze e assicurazioni, mentre seguono con percentuali residuali i costi per i materiali da consumo (3%) e gli ammortamenti (1%).

La situazione nella Provincia di Roma è invece la seguente:

<b>Servizi socio-educativi per la prima infanzia I.Stat export</b>					
<b>Territorio</b>	Roma				
<b>Tipo di servizio socio-educativo</b>	asilo nido				
<b>Tempo e frequenza</b>	2013				
<b>Tipo dato</b>	utenti per i servizi finanziati dai comuni	totale spesa	spesa dei comuni	compartecipazione degli utenti	percentuale di spesa pagata dagli utenti
<b>Tipo di gestione</b>					
comunale a gestione diretta	14458	211522407	188745129	22777278	10

comunale a gestione affidata a terzi	1357	10237213	7410446	2826767	27
privata con riserva di posti da parte del comune	6946	48157923	38105790	10052133	20
privata senza riserva di posti da parte del comune	..	0	0	..	
contributi alle famiglie per servizi privati o pubblici	117	174374	174374	..	
tutte le voci	22878	27009191 7	23443573 9	35656178	13

con un costo medio annuo per utente pari a 14.630 euro, nel caso di gestione diretta (comunale o tramite concessione / appalto di servizi); l'esclusione del Comune di Roma dal perimetro, per una necessità di omogeneità del campione, riduce a 12.361 euro il costo medio annuo per utente.

I valori relativi all'affidamento del servizio alla società ASP spa sono invece i seguenti:

- corrispettivo annuo: euro 1.255.000,00 (euro 114.090,90 x 11 mesi)
- costo medio annuo per utente: euro 9.804,68 (corrispettivo annuo / capienza asili)

quindi inferiori alla media della Provincia di Roma (città di Roma esclusa).

### **Servizi aggiuntivi per miglioramento del servizio: ATTIVAZIONE NUOVO PORTALE e SISTEMA DI PAGAMENTO – RISCOSSIONE PAGAMENTI**

Nell'ottica di un costante miglioramento qualitativo del servizio si intende attivare, con l'affidamento all'ASP S.p.A., un nuovo sistema per la gestione del servizio a domanda individuale "Asili Nido" tramite un sistema che comprenda le seguenti funzioni:

- **Iscrizione utenti:** tramite una gestione avanzata delle anagrafiche di utenti e genitori con modulo di iscrizione on line, a disposizione dei genitori, anche con indicazione di eventuale ISEE, e la possibilità di importare i dati da archivi diversi e in particolare da file LAC (Lista Anagrafiche Comunali).

Il database delle informazioni anagrafiche, inoltre, dovrà essere basato sul concetto di nucleo familiare in modo tale da consentire di tenere conto dell'effettiva composizione della famiglia nella gestione dell'espletamento dei servizi.

- **Sistema di pagamento multicanale:** Pagamento tramite POS, installati presso le farmacie comunali, tramite RID, tramite carta di credito.

- **Gestione situazione pagamenti:** il nuovo sistema da adottare dovrà essere dotato di una gestione completa dei solleciti di pagamento, differenziata tra sollecito bonario e procedura di sollecito. Quest'ultima dovrà prevedere la possibilità di procedere con messa a ruolo o con altre attività previste dalla normativa vigente in materia.
- **Comunicazioni alle famiglie:** dovrà essere previsto un sistema capillare di comunicazione con le famiglie, multicanale. In tal modo sarà possibile fornire in tempo reale informazioni sul servizio, notizie, stato dei pagamenti, etc.

L'Azienda deve garantire, a propria cura e spese, la gestione automatizzata di tale sistema presenze e prenotazione pasti, in considerazione delle caratteristiche generali di seguito rappresentate:

- sistema cartaceo e informatizzato tramite rete Internet (sistema WEB based) per le comunicazioni con gli utenti e applicazione web riservata per la consultazione del proprio stato contabile da parte degli utenti;
- accesso totale, da parte degli uffici comunali competenti, alle informazioni contenute nel Sistema;
- la banca dati e l'intero sistema informatico devono risiedere presso un server farm in grado di garantire la massima protezione dei dati trattati, con particolare attenzione ai dati sensibili. Il sistema informatico proposto deve rispettare le norme espresse dal D. Lgs n.196/03 convertito con modifiche dalla Legge n. 45 del 26 febbraio 2004.

### **Analisi dei costi di gestione**

I costi di gestione di un asilo nido sono determinati:

- per una parte rilevante, da alcuni parametri obbligatori fissati dalla legge 59/80 (in particolare il costo del personale)
- per la parte rimanente, dalle capacità imprenditoriali ed organizzative del gestore e dal contesto territoriale.

La tabella seguente riporta il dettaglio dei costi relativi al servizio di gestione degli asili nido comunali di Ciampino:

<b>DATI GENERALI</b>	costo annuo	costo mese/bambino	% su totale
----------------------	-------------	-----------------------	----------------

Bambini	128			
gg annui (11 mesi)	216			
<b><u>EDUCATRICI</u></b>				
ore giornaliere apertura	10,5			
	43,4			
ore erogate anno	59			
	201,			
ORE TOTALI / GIORNO	2	797.494,09	566,40	63,55%
<b><u>PERSONALE AUSILIARIO</u></b>				
7 unità	42	150.631,49	106,98	12,00%
<b><u>PERSONALE CUCINE</u></b>				
2 unità	12	45.439,25	32,27	3,62%
<b><u>COORDINAMENTO PEDAGOGICO</u></b>				
1 unità	7,6	29.208,00	20,74	2,33%
<b><u>COSTO DEL PERSONALE</u></b>		<b><u>1.022.772,83</u></b>	<b><u>726,40</u></b>	<b><u>81,50%</u></b>
 <b><u>DERRATE</u></b>				
2,5 €/giorno/bambino		69.120,00	49,09	5,51%
<b><u>COSTI GENERALI</u></b>				
utenze, assicurazioni, manutenzioni, riscossione delle rette, disinfezione e derattizzazione, etc)		80.000,00	56,82	6,37%
<b><u>AMMORTAMENTI</u></b>				
arredi e corredi		6.000,00	4,26	0,48%
Altro		4.000,00	2,84	0,32%

<b><u>TOTALE COSTI DIRETTI</u></b>	<b><u>159.120,00</u></b>	<b><u>113,01</u></b>	<b><u>12,68%</u></b>
<b><u>COSTI INDIRETTI DI GESTIONE E MARGINE D'IMPRESA</u></b>	73.107,17	51,92	5,83%
<b><u>TOTALE COSTO SERVIZIO</u></b>	<b><u>1.255.000,00</u></b>	<b><u>891,34</u></b>	<b><u>100,00%</u></b>

Il costo medio ora / educatore per titolarità si attesta ad euro 18,85 ed il costo medio ora ( bambino di servizio erogato per titolarità si attesta euro 4,35 contro, rispettivamente, i 21,90 euro ed i 5,20 euro indicati nel “Rapporto Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei nidi d’infanzia” pubblicato dal Centro nazionale di documentazione ed analisi per l’infanzia e l’adolescenza nell’anno 2009 (ultimo disponibile).

Nell’ottica del perseguimento di una sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza oltre ad enucleare le prestazioni e le relative quantità in relazione ai fabbisogni dell’utenza nonché a rapportare i processi e le prestazioni ad un confronto con sistemi di indicatori che consentono di individuare standard specifici, si ritiene affrontare il processo di assunzione a riferimento di benchmark i contratti di servizio elaborati da altre amministrazioni.

Si rende, inoltre doveroso precisare che l’importo previsto nel servizio oggetto dell’affidamento trae origine dall’esito della procedura ad evidenza esperita dal Comune di Ciampino.

## **6) Comparazione dei costi da parte dei comuni vicini al territorio del Comune di Ciampino**

Ai fini di una più esauriente verifica sulla sussistenza del requisito dell’economicità del servizio si è proceduto ad effettuare una comparazione dei costi sostenuti dal Comune di Ciampino con i comuni vicini: Frascati, Grottaferrata, Marino.

Occorre precisare che mentre i Comuni di Frascati e Grottaferrata hanno ritenuto a procedure ad evidenza pubblica il Comune di Marino è ricorso all’affidamento in house alla propria società.

Dall’esame della documentazione è emersa la seguente situazione

Comune	costo mensile servizio €	Bambini	costo bambini / mese €
--------	--------------------------	---------	------------------------

FRASCATI	107.400,00	120	895,00 €
GROTTAFERRATA	53.300,00	59	903,39 €
MARINO*	30.054,02	35	858,68 €
CIAMPINO	114.090,90	128	891,34 €

\*Si precisa che il servizio viene reso per l'orario di apertura giornaliero 7:30 – 17:30. Il differenziale orario comporta per Ciampino un maggior onere di € 27,93 / bambino / mese sulla scorta del seguente calcolo:

Educatrice necessarie da normativa regionale: 12 – Ausiliaria necessarie da normativa regionale: 2

Ore totali giorno: 12 – Ore totali anno: 1.512 – 1,07 unità FTE (full time equivalenti)

Costo lavoro annuo: € 31.898,76 – Costi generali: € 7.426,55

## **7) Conclusioni ed esito della verifica**

In considerazione dei rilievi sopra esposti, si deduce che A.S.P. S.p.A., nelle vesti di società a totale partecipazione pubblica (100% in house), si configura quale società in linea con i principi dettati dall'art. 192 d.lgs. 50/2016, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di governance che essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizza il relativo statuto sociale.

In merito all'impatto economico-finanziario e gestionale-organizzativo nella definizione dei costi e della contabilizzazione della gestione, si demanda ad apposito piano di gestione, organizzativo ed industriale da prodursi da parte dell'amministratore unico di A.S.P. s.p.a. tale che garantisca la sostenibilità economica, l'ottimale impiego dei fattori produttivi e la garanzia del rispetto dei principi di economicità ed efficienza del servizio in esame.

Nel caso di specie i requisiti richiesti per l'affidamento in house risultano soddisfatti e pertanto il Comune di Ciampino può, in base alla normativa vigente e per tutte le motivazioni di cui sopra sia normative che di convenienza, affidare il servizio di che trattasi in house alla società A.S.P. s.p.a., partecipata dall'Ente, a totale capitale pubblico

08.08.2018



