

GESTIONE IN CONCESSIONE DEL NIDO D'INFANZIA "LA CASETTA"

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (D.Lgs. 23/12/2022 n, 201 - ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)



- ❖ **PREMESSA**
- ❖ **INFORMAZIONI DI SINTESI**
- ❖ **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**
- ❖ **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO OGGETTO DI AFFIDAMENTO**
- ❖ **MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**
- ❖ **MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA**

PREMESSA

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, quanto alla scelta delle modalità di gestione di un servizio pubblico locale, all'**art. 14 c. 3** è prevista la redazione di una specifica relazione in capo all'ente affidante - i cui contenuti sono meglio descritti nella Sezione A "Normativa di riferimento" a seguire – che tiene luogo di quanto già introdotto dall'art. 34, c. 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012 n. 221, in ordine al quale il Ministero per lo Sviluppo Economico aveva già predisposto un apposito Vademecum + schema-tipo.

Ora, non essendosi ancora formata e/o consolidata una prassi e/o una giurisprudenza al riguardo della nuova normativa, si ritiene opportuno precisare in premessa - quale nota metodologica - che nel redigere la presente relazione ex art. 14 c. 3 D.Lgs. 201/2022 – in assenza di nuovi schemi - si è inteso comunque ripercorrere nelle sue linee più generali lo schema-tipo già predisposto dal Ministero e relativo Vademecum di cui sopra, focalizzando l’attenzione sugli obiettivi richiesti al fine di dare adeguato atto delle motivazioni sottese alla scelta circa la modalità di affidamento del servizio pubblico locale di rilevanza economica ad oggetto il nido d’infanzia “La Casetta” sito in Diano Marina (IM), Via Gaggero n. 2, area “Villa Scarsella.

La presente relazione - in ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti all’**art. 31** D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 - è soggetta a pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Diano Marina, quale ente affidante, e a contestuale trasmissione all'ANAC.

INFORMAZIONI DI SINTESI

| | |
|---|--|
| Oggetto dell'affidamento | servizio di nido d'infanzia "La Casetta" sito in Diano Marina (IM), Via Gaggero n. 2, area "Villa Scarsella" |
| Ente affidante | Comune di Diano Marina (IM), in convenzione con il Comune di Diano San Pietro (IM) |
| Tipo di affidamento | concessione di servizi |
| Modalità di affidamento | affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica |
| Durata del contratto | annualità 2023/2024 (= 12 mesi), con decorrenza presunta 1° settembre 2023 o comunque dalla data di consegna del servizio stesso risultante da apposito verbale, + facoltà in capo al Comune concedente di eventuale rinnovo per ulteriore n. 1 (uno) annualità, ossia 2024/2025 (= 12 mesi), fatte salve proroghe tecniche di legge |
| Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo | nuovo affidamento (a seguito prossima scadenza concessione in corso) |
| Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare | territorio del Comune di Diano Marina (inteso con accesso prioritario ad utenza residente nei Comuni di Diano Marina e di Diano San Pietro ed accesso limitato ad utenza residente sul territorio A.T.S. 12) |

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

| | |
|---------------------|--|
| Nominativo | Dott.ssa Francesca Bellando – Responsabile T.P.O |
| Ente di riferimento | Comune di Diano Marina (IM) |
| Area/servizio | Settore II° Servizi alla Persona |
| Telefono | 0183 490276 |
| Email | bellando.francesca@comune.dianomarina.im.it |
| Data di redazione | 27.04.2023 |

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 20, recante “**Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 dicembre u.s. è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 30 dicembre 2022.

Il provvedimento, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, è attuativo della delega di cui all’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) e, nel merito, detta una **nuova disciplina quadro sui servizi pubblici locali di rilevanza economica**, per quanto il testo sembra riprendere diverse norme presenti nello schema del vecchio testo unico sui servizi pubblici, proposto nel 2016, ma mai entrato in vigore.

Il d.lgs. n. 201/2022 presenta comunque spunti di novità e di conferma della disciplina già vigente in materia di affidamenti di pubblici servizi, potendosi ravvisare una sovrapposibilità con il passato quanto alla disciplina generale dei principi, definizioni, presupposti dei servizi pubblici e un’innovazione (o meglio una cristallizzazione di prassi e orientamenti giurisprudenziali) in quella dell’affidamento, regolazione, competenza.

Importante, ad esempio, il *leitmotiv* dell’intero testo sul rispetto dell’equilibrio economico finanziario della gestione, della sostenibilità della stessa, del costante e periodico monitoraggio dell’andamento e dei risultati della gestione. Altresì, rilevante è la richiesta espressa, sia alle amministrazioni affidanti sia ai potenziali gestori, della redazione di tutta una serie di atti, come relazioni preventive, piani economico finanziari asseverati e prospetto degli investimenti e dei costi.

Passando ad un’analisi più specifica della nuova disciplina, si puntualizza quanto segue.

⇒ Il **titolo I** comprende 4 articoli (1-4) che esplicano i principi base presupposto del decreto. Tali norme riprendono quanto già definito nella legge 118 del 5 agosto 2022 ed hanno respiro generale, definendo i margini della normativa e le definizioni utilizzate nel testo.

Preliminarmente occorre evidenziare infatti che il d.lgs. n. 201/2022:

- all’**art. 1** definisce l’oggetto del decreto, ossia la *disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale*, indicando che il decreto *stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell’accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti*
- all’**art. 2** lett. **c)** – desumendola dalla normativa italiana ed europea – definisce i «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*
- all’**art. 2** lett. **d)** – desumendola dalla normativa italiana ed europea – definisce i «servizi di interesse economico generale di livello locale a rete» o «servizi pubblici locali a rete»: *i servizi di*

interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente

- all'**art. 3** definisce i principi generali del servizio pubblico locale, specificando 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, che 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 e che 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.*

Punto di Attenzione

Interessante notare che l'**art. 4** del decreto, nel definire l'ambito di applicazione di questa normativa, afferma: *"le disposizioni del presente decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse"*. Questa frase introduce una gerarchia tra le norme in materia di servizi pubblici, ponendo il D.lgs. n. 201/2022 al vertice delle fonti in materia.

⇒ Il **titolo II** comprende 5 articoli (5-9) che trattano dell'organizzazione delle competenze e del riparto tra le funzioni in materia di servizi pubblici locali.

In particolare, l'**art. 6** stabilisce l'esercizio separato tra funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e funzioni di gestione dei servizi pubblici locali. Viene specificato che il principio si applica a livello locale e non riguarda tutti i servizi pubblici locali ma esclusivamente quelli a rete.

L'**art. 8** stabilisce che per i servizi pubblici locali non a rete, per i quali non opera un'autorità di regolazione, gli atti e gli indicatori di cui all'articolo 7, commi 1 e 2 – ossia i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, nonché schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo - siano predisposti dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si prevede inoltre che, sulla base di tali atti e indicatori e nel rispetto di quanto previsto dal decreto in esame, gli enti locali, al fine di provvedere alla regolazione dei servizi pubblici locali non a rete di loro titolarità, possono adottare un regolamento ovvero un atto generale in cui predefiniscono condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione nel rispetto di quanto disposto dal decreto, assicurando la trasparenza e la diffusione dei dati della gestione. I contratti di servizio e gli altri atti di regolazione del rapporto contrattuale dovranno a loro volta conformarsi a quanto previsto dal regolamento o atto generale adottato dal competente ente locale.

L'**art. 9** prevede le misure di coordinamento tra enti locali ed istituzioni pubbliche per la migliore qualità dei servizi pubblici locali.

⇒ Il **titolo III, Capo I**, comprende 4 articoli (10-13) che riguardano l'istituzione e organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, l'**art. 10**, nel rispetto della sussidiarietà orizzontale, favorisce l'iniziativa dei cittadini e delle imprese, attraverso gli enti locali, i quali possono anche istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge (cfr. commento ad **art. 18**)

L'**art. 11** riserva agli enti locali la promozione di iniziative per un adeguato soddisfacimento dei bisogni dell'utenza, mentre l'**art. 12** tratta la possibilità dell'obbligo di servizio pubblico posto dall'ente locale a carico degli operatori.

L'**art. 13** limita l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi.

⇒ Il **titolo III, Capo 2**, comprende 7 articoli (14-20) che corrispondono al nucleo centrale del decreto, almeno per quanto riguarda la tematica dell'affidamento del servizio pubblico locale.

L'**art. 14** individua le diverse forme di gestione del servizio pubblico tra cui l'ente competente può scegliere, quali:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica
- b) affidamento a società mista
- c) affidamento a società in house
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali.

Per la disciplina delle prime tre forme di affidamento previste, la disposizione rinvia, rispettivamente, ai successivi artt. **15**, **16** e **17** del decreto.

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 di numerosi elementi su cui fondare una adeguata motivazione.

Più in particolare, **nell'attività di affidamento del servizio**, gli enti locali devono tenere conto delle **caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da affidare**, 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**. Ai fini delle suddette valutazioni, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei **dati e delle informazioni** che emergono dalle **verifiche periodiche di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022**.

Prima dell'avvio della procedura di affidamento, l'ente locale redige una relazione nella quale sono evidenziate le ragioni della forma di affidamento prescelta.

Nei servizi pubblici a rete, gli enti integrano la suddetta relazione allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti.

Si vieta ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario.

| Punto di Attenzione |
|---------------------|
|---------------------|

| |
|--|
| L'art. 14 ricopre un'importanza centrale nel decreto 201/2022, in quanto, oltre ad indicare le alternative perseguibili ai fini dell'affidamento del servizio, richiede anche una serie di elementi che l'ente affidante deve necessariamente tenere in adeguata considerazione, oltre a degli adempimenti preventivi rispetto all'affidamento, come la relazione contenente la valutazione degli elementi suddetti. |
|--|

| |
|---|
| Particolarmente importante è la previsione di una necessaria proiezione dei costi, ricavi, investimenti e finanziamenti per tutta la durata dell'affidamento. Infatti, l'indicazione della proiezione consente sin da subito di avere un'idea sulla sostenibilità della gestione futura, permettendo all'ente affidante di affidare o non affidare il servizio in ragione anche della proiezione proposta. |
|---|

L'art. 15 stabilisce che **gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore.**

| Punto di Attenzione |
|---------------------|
|---------------------|

| |
|--|
| L'art. 15 ribadisce che la regola mediante la quale gli enti locali procedono all'affidamento della gestione dei servizi pubblici è l'evidenza pubblica secondo la disciplina del codice dei contratti pubblici: lo si può notare per il fatto che questa norma è introdotta dal verbo "affidano" mentre nei due articoli seguenti il legislatore usa le parole "possono affidare". |
|--|

L'art. 16, precisando quanto già definito dall'art. 14, afferma che nel caso di affidamento tramite società mista, il privato deve essere selezionato tramite gara pubblica (a doppio oggetto). Gara che deve essere attuata anche nel caso i cui l'ente locale intenda cedere la propria partecipazione nella società mista.

L'art. 17 si concentra sulle società *in house* e prevede che tale forma di affidamento rispetti i limiti e presupposti previsti dal codice dei contratti pubblici e dal testo unico sulle società partecipate. Qualora l'*in house* riguardi affidamenti di servizi di importi superiori alle soglie comunitarie, è necessario che l'ente locale o l'ente competente predisponga una motivazione qualificata che espliciti le ragioni del mancato ricorso al mercato, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli artt. 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'art. 30.

Infine, si prevede l'obbligo per gli enti locali di procedere all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche previste e di dare conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

Punto di Attenzione

Si segnala che la nuova relazione di cui agli **art. 14 c. 3** e **17 c. 2** ha sostituito la relazione ex articolo 34, commi 20 e 21 del D.L. 18 179/2012 (convertito con L 221/2012). Infatti, il nuovo decreto ha abrogato quest'ultime disposizioni, prevedendo nuovi adempimenti relativi alla predisposizione della relazione in cui motivare la scelta della modalità di affidamento.

L'art. 18 stabilisce che, in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, gli enti locali possono attivare con gli enti del Terzo Settore rapporti di partenariato per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica. Tale scelta deve essere motivata, (nell'ambito della relazione di cui all'art. 14, c. 3 del decreto) con gli effettivi benefici di tale soluzione rispetto al raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio.

Merita evidenziare che già l'**art. 10, c. 2**, in forza del principio di sussidiarietà, apre alla valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini associati nel soddisfacimento dei "bisogni delle comunità locali". Si tratta di una previsione rilevante per quanto attiene al coinvolgimento attivo dei *soggetti non profit*, in specie se si considera che il successivo **c. 3** del medesimo **art. 10** riconosce agli enti locali la facoltà di "istituire servizi di interesse economico generale di livello locale" diversi da quelli già previsti, se ritenuti necessari per "assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali".

Tralasciando altri profili di interesse, che in questa sede non possono essere approfonditi, si segnala che l'articolo in parola:

- **individua la co-progettazione quale "modalità ordinaria" per l'attivazione di rapporti collaborativi con gli enti del Terzo settore anche nella gestione dei servizi pubblici locali**
- **de facto**, espandendo la gamma delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 117/2017, **individua i partenariati tra pubblica amministrazione ed enti del Terzo Settore quale "forme di gestione" dei servizi pubblici locali"**
- individua gli enti del Terzo Settore quali soggetti abilitati e legittimati ad agire e intervenire anche in un comparto tipicamente (e normativamente) riservato all'azione degli enti pubblici, che possono gestire i servizi pubblici locali ricorrendo ai contratti di appalto e concessione (lo schema predilige i secondi ai primi), alle società mista o alle società *in house*
- rafforza il principio di sussidiarietà orizzontale, in quanto, **nelle motivazioni che dovranno sottendere alla specifica scelta di ricorrere agli istituti giuridici di cooperazione con gli enti del Terzo Settore, gli enti pubblici sono chiamati a dimostrare che è utile ricorrere alla partnership con gli enti non profit in quanto essa è funzionale al perseguimento di finalità di pubblica utilità**
- il coinvolgimento degli enti del Terzo Settore nella gestione dei servizi pubblici locali, quindi, si colloca quale formula equiordinata alle altre previste dal Capo II dello schema in parola
- **richiama la "rilevanza economica" dei servizi pubblici da realizzarsi in collaborazione con gli enti del Terzo Settore, chiamati, dunque, ad occuparsi di settori che implicano una certa capacità imprenditoriale e di intervento.**

Con il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, pertanto, per la prima volta, almeno in modo così esplicito, il legislatore ha ritenuto di inserire la collaborazione con gli enti del Terzo Settore (Ets) anche in settori "lontani" da quelli tipicamente del welfare.

Nondimeno, le nuove previsioni normative meritano attenzione non soltanto perché testimoniano una apertura nei confronti dell'azione sussidiaria degli enti del Terzo Settore, ma soprattutto

perché tra i servizi pubblici locali possono sperimentarsi interventi e attività che possono avere un impatto anche sull'esigibilità dei diritti civili e sociali.

Gli enti territoriali, nell'ambito delle competenze ad essi attribuite, perseguono finalità sociali e il soddisfacimento dei bisogni della comunità di riferimento, finalità e bisogni che, nel corso degli anni, hanno subito notevoli mutamenti a causa dei molteplici cambiamenti politici, economici.

Per quanto riguarda i servizi pubblici, il processo di cambiamento ha sollecitato e, in talune situazioni territoriali, ha costretto gli enti locali ad assumere un nuovo orientamento nella gestione degli interventi a rilevanza collettiva. Invero, si è assistito al passaggio da un modello di "government", impostato sul tradizionale schema di funzionamento dell'autorità pubblica e sulla produzione diretta di beni e servizi ad un modello di "governance", secondo il quale l'ente locale interviene in un sistema di relazioni e di azioni.

Si tratta di un passaggio "culturale" ed istituzionale che, conseguentemente, implica che il governo della comunità non si realizzi più, esclusivamente, tramite la struttura organizzativa dell'ente locale, ma si sviluppi attraverso l'attività di enti, associazioni, società partecipate, aziende speciali ed altre strutture pubbliche e private che rientrano nel "perimetro" di competenza dell'ente locale.

Agli enti locali, secondo questa prospettiva, viene pertanto affidata la regia dei servizi che interessano le comunità locali e il coordinamento dei vari attori "preposti" all'erogazione e organizzazione di quei servizi, affinché la loro azione sia indirizzata verso il raggiungimento del benessere collettivo, in una logica tendenzialmente unitaria.

Punto di Attenzione

L'entrata in vigore del D.Lgs. n. 201/2022 – proprio con particolare riferimento alla natura e all'esperienza gestionale del servizio oggetto di nuovo affidamento, in ordine al quale si relaziona - invita a riflettere con particolare attenzione sul rapporto tra la disciplina dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale ed il codice del Terzo settore.

L'art. 18 c. 3, infatti, contiene una **importante puntualizzazione operativa** – ossia decreta l'inapplicabilità delle previsioni contenute nei precedenti commi - ed apre ad una questione particolarmente delicata, **poiché indica**, ad esempio, **che le disposizioni del presente articolo non si applicano nelle ipotesi in cui le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli enti del Terzo settore risultino, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli previsti ai fini dell'esecuzione del rapporto di partenariato.**

Ora, esaminando il **Dossier "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica A.G. 3, 22 novembre 2022"** redatto dal Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, viene tuttavia puntualizzato quanto segue:

Articolo 18 (Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore)

L'articolo 18, in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, prevede che gli enti locali possano attivare con enti del Terzo Settore rapporti di partenariato per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale (non a rete) di rilevanza economica.

La norma in commento estende pertanto anche al servizio pubblico locale di rilevanza economica l'utilizzo della co-progettazione, della co-programmazione e dunque del partenariato come modalità consueta di attivazione di rapporti collaborativi fra P.A. ed ETS.

L'articolo risponde a quanto previsto dall'art. 8, comma 2, lettera o), della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) che, fra i principi e i criteri direttivi della delega, prevede la "razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali e la disciplina per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal D. Lgs. 117 del 2017 (Codice del Terzo Settore, d'ora in poi CTS), e agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale (segnatamente Sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020, si veda infra)".

La disciplina relativa all'affidamento dei servizi sociali è un tema complesso e articolato che rinvia al rapporto fra ordinamenti (europeo ed interno), al riparto della competenza legislativa fra Stato e Regioni e al sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali come disegnato dalla legge quadro n. 328 del 2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) nonché al ruolo rilevante svolto dagli enti del Terzo Settore (d'ora in poi ETS) in questo ambito. In particolare, il Titolo VII (artt. 55, 56 e 57) del CTS individua una serie di istituti specifici che valorizzano i rapporti collaborativi sulle "attività di interesse generale" (di cui all'art. 5 del CTS) fra la Pubblica amministrazione ed il Terzo settore.

In particolare l'art. 55 prevede rapporti di partenariato fra enti della pubblica amministrazione, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale (di cui all'art. 5 del CTS) e gli ETS attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione (con possibilità di accreditamento).

Il successivo art. 56 prevede convenzioni fra pubblica amministrazione ed Organizzazioni di volontariato (ODV) e Associazioni di promozione sociale (APS) finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato.

Infine, l'art. 57 dispone che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possano essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle Organizzazioni di volontariato.

Pertanto, le modalità di erogazione dei servizi riconducibili alle attività di interesse generale definite ai sensi dell'art. 5 del CTS, sono riconducibili a diverse tipologie di affidamento, disciplinate da un lato dal D. Lgs. n. 50 del 2016 (Codice degli appalti, d'ora in poi CCP) e dall'altro dal Codice del Terzo settore.

Sul tema sono intervenuti negli ultimi anni:

⇒ la già ricordata **Sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020** pubblicata sulla G.U. n. 27 del 1° luglio 2020 che sottolinea come l'art. 55 del CTS realizzi per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria, realizzando "una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.". **La Corte ritiene che in tal modo si instauri, tra i soggetti pubblici e gli ETS, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la 'co-programmazione', la 'co-progettazione' e il 'partenariato' (che può condurre anche a forme di 'accreditamento') si configurano come fasi di un procedimento complesso, espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico (contratto a prestazioni corrispettive). Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e**

corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico". La Corte inoltre evidenzia che "lo stesso diritto dell'unione ... mantiene, a ben vedere, in capo agli stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà";

- ⇒ **il decreto-legge n. 76 del 2020 (c.d. Decreto semplificazioni) che ha introdotto modifiche al CPP finalizzate a coordinare l'applicazione di quest'ultimo con il CTS. Per effetto di tali modifiche sono assoggettati alle disposizioni del CCP, indicate all'art. 142, i servizi sociali rientranti nell'allegato IX, se non organizzati ai sensi degli artt. 55 e 56 del Codice del terzo settore o mediante forme di autorizzazione o accreditamento previste dalle disposizioni regionali in materia. Il legislatore ha infatti specificato che, in applicazione del c.d. principio di specialità, "restano ferme" le forme di coinvolgimento degli enti del Terzo Settore, previste dal Titolo VII del CTS (coprogrammazione, coprogettazione, accreditamento, convenzioni);**
- ⇒ **le Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore negli articoli 55-57 del CTS, recate dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2021, che chiarisce in premessa che "Occorre affrontare, a questo punto, un primo elemento rilevante ai fini dell'applicazione della disciplina contenuta nel CTS, ovvero sia il tratto distintivo fra l'attivazione di un rapporto collaborativo, ai sensi del richiamato CTS, e l'affidamento di un contratto pubblico, per l'esecuzione di servizio in appalto, su disposizione di un ente pubblico, come tale regolato dal CCP. Si tratta di un'operazione necessaria sotto due profili. Il primo attiene alla discrezionalità delle PP.AA., nel senso che, laddove siano utilizzabili entrambe le modalità per lo svolgimento di un servizio o la realizzazione di un'attività, la concreta scelta potrebbe essere la conseguenza di un'opzione politica propria della P.A., tesa a valorizzare il principio della tutela della concorrenza degli operatori economici all'interno di un mercato pubblico regolato o, in alternativa, il principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente ai principi dell'evidenza pubblica, propria dei procedimenti amministrativi";**
- ⇒ **le Linee guida n. 17 recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali" del 27 luglio 2022 dell'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC), con valore non vincolante, elaborate in applicazione dell'art. 213, comma 2, del CCP, con la finalità di promuovere l'efficienza e la qualità dell'attività delle stazioni appaltanti. Le Linee intervengono in seguito all'approvazione della legge n. 120 del 2020 che innova le disposizioni del CCP sugli affidamenti di servizi sociali realizzando quel coordinamento tra i due sistemi normativi (CTS e CCP) fino ad allora mancante. Come espressamente rilevato dalla delibera ANAC "L'effetto che ne consegue è una riduzione dell'ambito di applicazione del CCP alle sole fattispecie ivi espressamente previste e ai soli casi in cui le stazioni appaltanti non ritengano di organizzare detti servizi ricorrendo a forme di co-programmazione e/o co-progettazione, alla stipula di convenzioni con le Organizzazioni di volontariato o le Associazioni di promozione sociale o a forme di autorizzazione o accreditamento previste dalla legislazione regionale in materia".**

Come specificato dal comma 2, la scelta di attivare rapporti di partenariato con ETS, deve essere motivata, nell'ambito di un'apposita relazione (di cui all'art. 14, comma 3, del provvedimento in esame. Per chiarimenti si rinvia alla scheda di questo Dossier dedicata all'art. 14) con specifico riferimento alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura

effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio (rafforzamento del principio di sussidiarietà), nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

Ai sensi del comma 3, le disposizioni ora illustrate non si applicano qualora le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli ETS dovessero risultare, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi previsti ai fini dell'esecuzione del rapporto di partenariato.

Il comma in commento ribadisce quanto stabilito dall'art. 56 CTS per le sole APS e ODV relativamente all'obbligatorietà che le convenzioni possano prevedere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (nelle quali è compreso il lavoro svolto dai componenti dell'ETS); dunque non assenza di corrispettivo a carico dell'amministrazione bensì assenza di profitto per le ODV e le APS affidatarie dei servizi. Si ricorda però che, rispetto ai rapporti collaborativi fra P.A. e Terzo settore, per il resto degli ETS, il CTS prevede la "non lucratività" (ai sensi dell'art. 8 del CTS "divieto di distribuzione, anche indiretta, di utili, nell'ambito dello svolgimento delle attività di interesse generale"). Come chiarito dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 131 del 2020 "...l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale)".

Da ultimo, si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 72 del 2022 che ha dichiarato infondate le questioni di legittimità sollevate dal Consiglio di Stato in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3, 4, 9, 18, 76 CTS e 118, quarto comma, Cost., nella parte in cui riserva alle ODV i contributi per l'acquisto di autoambulanze, di autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, escludendo gli altri ETS svolgenti le medesime attività di interesse generale.

Nel giungere alla conclusione di non ritenere fondate le questioni sollevate intorno all'art. 76 CTS, la stessa Corte auspica un prossimo intervento del legislatore volto a rendere meno rigido "il filtro selettivo" previsto dalla disposizione, "in modo da permettere l'accesso alle relative risorse anche a tutti quegli ETS sulla cui azione – per disposizione normativa, come nel caso delle associazioni di promozione sociale, o per la concreta scelta organizzativa dell'ente di avvalersi di un significativo numero di volontari rispetto a quello dei dipendenti – maggiormente si riflette la portata generale dell'art. 17, comma 3, CTS, per cui al volontario possono essere rimborsate soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata".

L'art. 19 prevede che la durata dell'affidamento del servizio non possa andare oltre il periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti, come previsti ed indicati nel contratto di servizio. Nel caso di durata inferiore a tale limite ovvero in caso di cessazione anticipata, è introdotto il diritto ad un indennizzo per il gestore uscente e a carico del subentrante, non superiore al valore contabile degli investimenti non ammortizzati. Nel caso di affidamento a società *in house* di servizi pubblici locali non a rete, la durata del servizio non può essere superiore a 5 anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento delle ragioni che giustificano una durata superiore.

L'art. 20 assicura la tutela occupazione del personale impiegato nelle precedenti gestioni.

⇒ Il **titolo IV** comprende 3 articoli (21-23) riguardanti la disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. Tale titolo risulta molto utile ove si argomenti in merito poiché si pone a delucidazione circa alcuni aspetti che non sempre apparivano chiari nella previgente disciplina.

⇒ Il **titolo V** comprende 8 articoli (24-31) che riguardano la regolazione del rapporto di pubblico servizio, vigilanza e tutela dell'utenza.

L'**art. 24** stabilisce che i rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari del servizio pubblico, nonché quelli tra gli enti affidanti e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, sono regolati da un contratto di servizio che, nei casi di ricorso a procedure a evidenza pubblica, è redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara. Il contratto assicura, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, nonché il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.

Vengono inoltre previsti alcuni contenuti obbligatori per tutti i contratti di servizio, nonché ulteriori elementi per i soli contratti relativi ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente, in entrambi i casi nel rispetto delle eventuali discipline di settore applicabili.

Infine, si dispone che siano allegati al contratto il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e, per i servizi resi su richiesta individuale dell'utente, il programma di esercizio.

L'**art. 25** stabilisce che il gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica redige e aggiorna la carta dei servizi, corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa, la pubblica sul proprio sito internet e dà adeguata pubblicità del livello effettivo di qualità dei servizi offerti, del livello annuale degli investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell'affidamento.

L'**art. 26** prevede, al comma 1, che – fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le speciali norme di settore - gli enti affidanti definiscano le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, e tenendo conto della legislazione nazionale ed europea in materia.

In merito al calcolo della tariffa, il comma 2 stabilisce specifici criteri:

- a) correlazione tra costi efficienti e ricavi, in modo da assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione, previa definizione e quantificazione degli oneri di servizio pubblico e degli oneri di ammortamento tecnico-finanziario
- b) equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito
- c) valutazione dell'entità dei costi efficienti di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio
- d) adeguatezza della remunerazione del capitale investito, in coerenza con le prevalenti condizioni di mercato.

Il comma 4 dispone che - allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e della efficienza dei servizi - le modalità di aggiornamento delle tariffe devono essere fissate dagli enti affidanti con il metodo denominato "price-cap", da intendersi come limite massimo per la variazione di prezzo, principalmente sulla base dei seguenti parametri:

- a) tasso di inflazione programmata
- b) incremento per i nuovi investimenti effettuati
- c) obiettivo di recupero di efficienza prefissato
- d) obiettivi di qualità del servizio prefissati, definiti secondo parametri misurabili.

L'**art. 27** stabilisce che le modifiche al rapporto negoziale e al contratto di servizio durante il periodo di efficacia, la cessazione anticipata e la risoluzione del rapporto negoziale sono consentite nei limiti e secondo le modalità previste dal diritto dell'Unione europea e dalla disciplina in materia di contratti pubblici.

In caso di ricorso all'affidamento *in house* le modifiche del contratto di servizio devono essere asseverate da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da una società di revisioni o da revisori legali con le stesse modalità previste per l'asseverazione del piano economico-finanziario dei servizi pubblici locali a rete di cui all'articolo 17, comma 4 del provvedimento.

Viene, in ogni caso, fatto salvo il potere dell'ente affidante di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio.

L'**art. 28** pone in capo all'ente locale e agli altri enti competenti, il compito di esercitare la vigilanza sulla gestione dei servizi pubblici affidati, nel rispetto delle spettanze attribuite alle autorità di regolazione e delle discipline di settore.

La vigilanza è effettuata mediante un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.

A tal fine, al gestore è imposto l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio. L'inadempimento agli obblighi informativi posti in capo al gestore costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali.

I dati di cui sopra possono essere resi pubblici dall'ente affidante, nel rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle imprese.

L'**art. 29** prevede che, fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, l'utente possa promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie presso gli organismi e in base alle procedure di cui alla Parte V, Titolo II-*bis*, del codice del consumo di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005.

L'**art. 30** contiene norme relative alla ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati, i cui risultati confluiscono in una apposta relazione, aggiornata annualmente.

In particolare, il comma 1 stabilisce l'obbligo per i comuni, o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, e per le città metropolitane, le province, e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, di effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori.

La ricognizione è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del d.lgs n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la relazione costituisce appendice della relazione del sopracitato art. 20 del d.lgs n. 175/2016. In sede di prima applicazione, tale ricognizione è effettuata entro il 31.12.2023.

L'art. 31 disciplina gli obblighi di trasparenza posti a carico degli enti locali in relazione agli atti e dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici economici, prevedendo un punto di accesso unico attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC, in un'apposita sezione denominata "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL". Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente.

⇒ Infine, il **titolo VI** comprende 6 articoli (32-39) e disciplina le disposizioni finali e di coordinamento.

Fra queste, di rilievo:

L'art. 37 abroga alcune disposizioni vigenti in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, confluite nel decreto legislativo o comunque ritenute non più necessarie rispetto al disegno complessivo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare vengono soppressi, fra gli altri:

- ✓ D.Lgs. TUEL 267/2000, artt. 112 (Servizi pubblici locali), 113 (Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) e 117 (Tariffe dei servizi)
- ✓ D.L. 1/2012, artt. 8 (Contenuto delle carte di servizio), 25 (Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali) c. 6 e 7
- ✓ D.L. 179/2012, art. 34 (Misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni) c. 20 e 21.

L'art. 39 indica quale data di entrata in vigore della disciplina di riordino il 31.12.2022

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO OGGETTO DI AFFIDAMENTO

In generale:

Il **nido d'infanzia** è un servizio a carattere educativo e sociale, rivolto a bambini in età compresa fra i 3 mesi e i 3 anni (36 mesi) senza distinzione di sesso, diversa abilità, nazionalità, etnia, religione, gruppo sociale e condizione economica, con una particolare attenzione verso i bambini diversamente abili e per le situazioni di particolare disagio sociale.

Il nido d'infanzia concorre, insieme alla famiglia, alla crescita, cura, formazione e socializzazione dei bambini, assicurando la realizzazione di programmi educativi, comprensivi della cura del gioco, dei pasti e del riposo.

Il nido d'infanzia funziona rispettando le linee guida regionali sugli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi socioeducativi per la prima infanzia. Di norma, pertanto, è prevista:

- apertura nel mese di settembre e chiusura nel mese di giugno (anno educativo), dal lunedì al venerdì, con interruzioni per Natale, Pasqua ed altre festività
- ricettività predeterminata
- apertura di 8 ore giornaliere (e comunque non superiore a 11 ore), non in orari serali e/o notturni
- la mensa e il riposo.

I nidi d'infanzia possono presentare alcune particolari connotazioni, come di seguito specificato:

- a) nido d'infanzia a tempo parziale - si differenzia esclusivamente per quanto riguarda l'orario di apertura che è inferiore alle 8 ore giornaliere
- b) micro-nido d'infanzia - si differenzia esclusivamente perché accoglie un numero di bambini non superiore a 18
- c) nido d'infanzia aziendale/interaziendale - si differenzia esclusivamente in quanto destinato prioritariamente alla cura e all'accoglienza dei figli del personale di una o più aziende/enti e parzialmente aperto anche al territorio.

Gli esempi di cui alle lettere a), b) e c) sono comunque tutti riconducibili alla tipologia "nido d'infanzia" di cui devono soddisfare i medesimi requisiti generali.

Il nido d'infanzia, in sintonia con la legislazione nazionale e regionale, attua dunque un servizio educativo e sociale che, integrando l'opera della famiglia, accoglie i bambini della fascia d'età indicata favorendone un equilibrato sviluppo psico-fisico e sociale, mediante l'aiuto allo sviluppo delle proprie potenzialità, l'acquisizione di abilità e conoscenze, nonché di dotazioni affettive e relazionali, utili per costruire un'esperienza di vita ricca ed armonica.

Il nido d'infanzia rivolge quindi la propria attenzione sia al bambino che alla famiglia, proponendo ai genitori o esercenti la responsabilità genitoriale un'esperienza educativa in un contesto esterno a quello familiare, con il supporto di personale qualificato.

L'assistenza educativa, pedagogica e didattica dei bambini fino al 3° anno di età, nel quadro delle politiche per la famiglia, confluisce pertanto in un concetto di servizio sociale pubblico di cui la normativa regionale fissa i criteri generali di gestione e di controllo, e che, già in quanto tale, deve

essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso in condizioni paritarie ad un'utenza tra i 3 mesi ed i 3 anni ed a prezzi accessibili.

Più specificatamente, il servizio di nido d'infanzia risulta possedere le caratteristiche del **servizio pubblico locale a rilevanza economica**, poiché lo stesso sussiste in ambito privatistico come distinta attività economica, mentre - in ambito pubblico - non può essere considerato quale mera attività strumentale per l'amministrazione locale poiché si tratta di servizio alla popolazione finanziato, anche se solo in parte, dalle tariffe di contribuzione degli utenti.

Con specifico riferimento al servizio offerto dal Comune di Diano Marina ed oggetto di nuovo affidamento:

Il Comune di Diano Marina - **in attesa della realizzazione della nuova struttura di Via Gioacchino Rossini su finanziamento PNRR Missione 4** - eroga il servizio comunale di nido d'infanzia attraverso l'attivazione delle seguenti strutture:

- n. 1 micro-nido denominato "La Casetta" (nel prosieguo anche "micro-nido") ubicato in Via Gaggero 2 (c.d. ex Casetta della Musica + pertinenze e/o locali e/o spazi di proprietà comunale comunque resi disponibili), in area Villa Scarsella

Sotto il profilo dell'evoluzione "storica" del servizio si precisa brevemente quanto segue:

- il servizio di nido d'infanzia offerto dal Comune di Diano Marina - originariamente erogato presso altro immobile ed esclusivamente "in economia" tramite personale comunale - è stato esternalizzato con successo sin dal 2010, essendo l'ente impossibilitato a gestirlo autonomamente per i noti vincoli di finanza pubblica che ne avrebbero impedito la necessaria continuità ed efficienza, in considerazione peraltro di sopraggiunti pensionamenti.
- **trattasi, pertanto, di servizio preesistente e non già di servizio pubblico locale di nuova istituzione**
- tra i Comuni di Diano Marina e di Diano San Pietro è stata sottoscritta una **convenzione** (cfr. *Delibera di Consiglio Comunale n. 22 del 19.05.2021, esecutiva*) in funzione della quale il servizio di nido d'infanzia – gestito e rendicontato per entrambi gli enti dal Comune di Diano Marina, capofila – è da considerarsi unico funzionante per entrambi i territori, non esistendo alcun nido d'infanzia (pubblico e privato) in Diano San Pietro
- allo stato - con contratto peraltro ormai prossimo alla scadenza – detto servizio è gestito mediante affidamento in concessione a soggetto del Terzo Settore (Cooperativa Sociale di tipo A)
- è **necessario** dunque **avviare le procedure per l'individuazione di un nuovo soggetto gestore.**

Il servizio di nido d'infanzia del Comune di Diano Marina fa capo al Settore II° Servizi alla Persona del Comune di Diano Marina e dipende funzionalmente dal Responsabile del Settore medesimo, fermo restando l'affido in concessione – peraltro con ottimi risultati - del servizio stesso. Il Comune di Diano Marina coordina infatti gli interventi sociali ed i servizi educativi presenti sul territorio, favorendo la partecipazione attiva dei genitori o esercenti la responsabilità genitoriale in collaborazione con gli operatori.

Esso è destinato in via ordinaria e con priorità di accesso ai bambini residenti nel territorio dello stesso Comune e, in forza di convenzione, ai bambini residenti nel territorio del Comune di Diano San Pietro, mentre l'accesso esterno – ove vi sia disponibilità di posti – è limitato ai bambini

residenti nel territorio dell'A.T.S. 12.

Il servizio di nido d'infanzia del Comune di Diano Marina si intende operativo in sede di nuovo affidamento secondo la seguente modalità:

- frequenza su 12 mesi, unica/standard a tempo pieno, dal lunedì al venerdì, dalle ore 07.00/07.30 alle ore 16.00/16.30, con possibilità di servizi aggiuntivi, a discrezione del gestore/concessionario, secondo oggetto e finalità della concessione - nel rispetto di tutti i parametri di legge, previa comunicazione al Settore di riferimento del Comune - con estensione delle giornate di apertura (esempio sabato e festivi) e/o dell'orario di frequenza.

L'attuale struttura di proprietà comunale ospitante il servizio, sottoposta di recente a lavori di adeguamento:

- per architettura interna ed arredi è funzionale al servizio in argomento ed è dotata di zona verde pertinenziale attrezzata per particolari attività all'aperto
- rispetta gli standard strutturali previsti dalla vigente normativa della Regione Liguria ed è autorizzata ad accogliere n. 16 bambini (capacità di accoglienza incrementabile del 20% come da normativa) di età compresa tra i 3 e i 36 mesi
- è predisposta per la consumazione di soli pasti veicolati, tenuto conto della presenza di piccola area idonea a terminale di distribuzione/cucinetta attrezzata con dotazione essenziale
- si avvale di adeguati locali-spogliatoio - non condivisi e resi disponibili dalla direzione della locale Scuola Primaria - ubicati al piano terra di Villa Scarsella,

pertanto non necessità di investimenti apprezzabili – e, dunque ammortizzabili nel tempo - ai fini del nuovo affidamento in argomento.

Al fine di disciplinare al meglio il servizio di nido d'infanzia - atualizzandone i profili vigenti anche in ragione della nuova struttura d'esercizio e in vista degli sviluppi ormai prossimi è in corso di approvazione il nuovo Regolamento comunale - posto anche a presidio della procedura di affidamento - ispirato alla salvaguardia degli obblighi di servizio pubblico, poiché può sicuramente affermarsi che gli stessi si sostanzino nei requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico e che la ratio degli stessi vada 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) indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità) oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

tipologia contrattuale: affidamento in concessione

durata: il periodo di affidamento – **tenuto conto delle tempistiche fornite al servizio in relazione alla realizzazione della nuova struttura di Via Gioacchino Rossini su finanziamento PNRR Missione 4** - è da intendersi per l'annualità 2023/2024 (= 12 mesi), con decorrenza presunta 1° settembre 2023 o comunque dalla data di consegna del servizio stesso risultante da apposito verbale, + facoltà in capo al Comune concedente di eventuale rinnovo per ulteriore n. 1 (uno) annualità, ossia 2024/2025 (= 12 mesi), in considerazione del risultato complessivo dello svolgimento del servizio stesso e degli sviluppi di edilizia scolastica sul territorio interessato, fatte sempre salve le proroghe tecniche di legge

procedura: aperta ai sensi degli artt. 60 e 71 del D.Lgs n. 50/2016 s.m.i. (cfr. artt. 71 e ss D.Lgs n. 26/2023), operando in modalità telematica attraverso piattaforma di e-procurement della SUA Provincia di Imperia

aggiudicazione: secondo il criterio dell'offerta "economicamente più vantaggiosa", ai sensi dell'art. 95, comma 2 e 3 lett. a) del D. Lgs. n. 50/2016 (cfr. artt. 108 e ss D.Lgs n. 26/2023)

La **concessione di servizi** si conferma come la soluzione organizzativa al momento più adeguata ad assicurare la qualità, l'efficienza e l'economicità del servizio stesso, anche per il periodo breve indicato.

In sintesi, il modello organizzativo prescelto, oltre a rispondere agli obiettivi di convenienza economica e di garanzia di continuità del servizio, è valutato come maggiormente rispettoso del principio fondamentale di tutela della concorrenza.

Al fine di perseguire il maggior grado di efficienza possibile nel perseguimento del pubblico interesse, si ritiene inoltre che l'erogazione del servizio debba avvenire attraverso un unico operatore, che consenta allo stesso di massimizzare economie di scala ed al Comune di ottimizzare le procedure di controllo della qualità del servizio.

La modalità di scelta del concessionario, quale unico operatore, trova corrispondenza peraltro tra quelle previste dall'art. 14 del D. Lgs. 201/2022 e di cui al comma 1 lettera a) "*affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea*" e trova, altresì, perfetta corrispondenza nelle previsioni di cui al successivo art. 15 il quale indica una preferenza per l'affidamento di servizi in concessione in luogo dell'appalto.

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

L'analisi economico-finanziaria che si è tenuta come riferimento della proposta di conferma dell'attuale modello gestionale del servizio - in ragione della positiva esperienza maturata negli anni, oltre che in forza di una "propensione" di legge, come peraltro più compiutamente illustrato in sede di analisi normativa (l'impostazione della concessione prevede infatti che il rischio operativo sia traslato in capo al concessionario) - ha evidenziato la sostenibilità del modello della concessione di servizi a terzi, anche per il breve periodo previsto, seppur - come più oltre si potrà rilevare - anche in forza di talune scelte necessitate (aumento della tariffa a carico dell'utenza, con sostanziale adeguamento ad analoghe realtà consorsoriali, devoluzione dei contributi regionali al concessionario, assenza di canone concessorio, spese utenze mantenute in carico al concedente, ecc.)

Il periodo di affidamento del servizio più sopra indicato è da ritenersi infatti congruo - oltre che sotto il profilo della verosimile realizzazione del progetto PNRR indicato, per quanto comunicato ed in atti all'ufficio, e di quello educativo sotteso a cura del Concessionario - anche sotto il profilo della sostenibilità della gestione economica, tenuto conto degli aspetti che seguono a caratterizzare la concessione in argomento:

- minima necessità di investimenti soggetti ad ammortamento a carico del Concessionario, posta la recentissima riqualificazione dei locali + pertinenze della cd. ex "Casetta della Musica" adibiti al servizio, con completo rinnovo degli impianti e riallestimento con dotazione adeguata allo scopo
- servizio ad "alta intensità di manodopera" e a rapporti indicati per legge operatore/bambini in relazione a numero e tipologia di frequentanti, con ripartizione di costi necessitati su numero comunque esiguo di bambini (capienza standard struttura di proprietà comunale ospitante il servizio: n. 16 bambini)
- assenza di canoni di affitto in relazione all'utilizzo dei locali e pertinenze e/o comunque locali di proprietà comunale resi disponibili allo scopo, che si è inteso conferire in comodato gratuito al Concessionario
- assenza di oneri e spese da correlarsi alle utenze (acqua, elettricità, gas, rifiuti, ecc.) che si è inteso rimangano in carico al Concedente, ossia al Comune di Diano Marina.

Ai fini dell'ulteriore e migliore comprensione delle caratteristiche della concessione e di quanto a seguire **tabella A** ad oggetto "**PIANO ECONOMICO-FINANZIARIO DI MASSIMA DELLA CONCESSIONE**", nonché **tabella B** ad oggetto "**QUADRO ECONOMICO**" ad evidenziare l'impegno contrattuale a bilancio per il concedente, si fornisce il seguente dettaglio:

corrispettivo: il corrispettivo stimato a base di gara e soggetto a ribasso - pari ad € 850= (euro ottocentocinquanta/00) oneri fiscali esclusi, oltre ad oneri di sicurezza non ribassabili, per ogni bambino iscritto al servizio in relazione alla tipologia di frequenza unica/standard a tempo pieno, dal lunedì al venerdì, dalle ore 07.00/07.30 alle ore 16.00/16.30, da intendersi onnicomprensivo di tutti gli oneri gestionali ed adempimenti posti a carico del soggetto aggiudicatario - è così costituito:

➤ **retta mensile a carico dell'utenza** deliberata annualmente dal Comune di Diano Marina (sul punto, la stima di sostenibilità economico-finanziaria della concessione è stata elaborata in base alla seguente nuova tariffa di accesso/iscrizione al servizio a carico dell'utenza, da corrispondersi direttamente al Concessionario con decorrenza annualità 2023/2024:

✓ **quota iscrizione:** € 100=/bambino ad annualità

✓ **retta mensile:** € 500,00= - comprensiva del cd. "buono pasto", IVA se dovuta e qualsiasi altro onere - con modalità di frequenza

unica/standard a tempo pieno, dal lunedì al venerdì, dalle ore 07.00 alle ore 16.00)

- **contribuzione integrativa in capo al Comune di Diano Marina/concedente** (ed in carico a ciascun Comune di riferimento – fatto salvo che per il Comune di Diano San Pietro in forza della convenzione stipulata a seguito della Delibera di Consiglio Comunale n. 22 del 19.05.2021 citata più sopra - ove l'utente iscritto sia residente in altro Comune dell'A.T.S. 12) da riconoscersi al Concessionario per ogni bambino iscritto/mese a titolo di mero riequilibrio finanziario entro i parametri di legge, anche in applicazione di eventuali fasce I.S.E.E./I.S.E. o altri misuratori della capacità reddituale/patrimoniale secondo legge o per altre forme di esenzione totale o parziale

Il Comune si riserva la facoltà di adeguare l'importo della retta a carico dell'utenza (secondo il metodo del "price cap" come declinato all'art. 26 comma 4 del D. Lgs. 201/2022) - in aumento e/o in diminuzione – e, pertanto, anche il valore della propria eventuale contribuzione integrativa, fermo restando quanto complessivamente spettante al Concessionario in ragione dell'importo ribassato di aggiudicazione. Come previsto dall'art. 26 del citato D. Lgs. 201/2022, peraltro, le tariffe dovranno essere determinate in ragione del raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione, ferma restando – come già indicato - la possibilità per il concedente di prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico e sociale o diversamente abili, provvedendo alla relativa compensazione in favore del gestore.

Il corrispettivo di aggiudicazione si intende fisso ed invariabile per tutta la durata del contratto, fatto salvo:

- a decorrere dall'annualità 2024/2025, l'adeguamento non superiore al tasso di variazione media dei prezzi al consumo registrato sulla base dell'indice ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, al netto dei tabacchi (c.d. FOI)
- trattandosi di servizio "ad alta intensità di manodopera", l'adeguamento dovuto all'incremento del costo orario in ragione di un'eventuale rinnovo del contratto collettivo di riferimento (stima attuale costo manodopera annuale: € 146.595,18=, riferita a tutte le prestazioni contrattuali implicate dal servizio oggetto di concessione)

servizi aggiuntivi: possibilità di servizi aggiuntivi, a discrezione del Concessionario, secondo oggetto e finalità della concessione - nel rispetto di tutti i parametri di legge, previa comunicazione al Settore di riferimento del Comune - con estensione delle giornate di apertura (esempio sabato e festivi) e/o dell'orario di frequenza

Le rette non riscosse dal Concessionario non potranno essere addebitate al Comune

Il **valore complessivo stimato della concessione** - calcolato anche in base alle ultime evidenze di bilancio trasmesse dall'attuale gestore/concessionario, per tutta la durata prevista corrispondente all'annualità settembre 2023/agosto 2024 (= 12 mesi) ed eventuale opzione di rinnovo per analoga annualità settembre 2024/agosto 2025 (= 12 mesi) - è pari ad € 163.200 (IVA esclusa) per ogni annualità e quindi a complessivi € **408.000** (IVA esclusa), tenuto peraltro conto di un'eventuale proroga di legge (= 6 mesi)

I costi vivi della procedura di affidamento (pubblicazioni, spese contrattuali ecc.) saranno posti a carico del soggetto aggiudicatario

TABELLA A

PIANO ECONOMICO-FINANZIARIO DI MASSIMA DELLA CONCESSIONE

[calcolato per annualità in relazione a n. 16 bambini per n. 12 mesi (= 10 mesi annualità educativa + 2 mesi cd "micro-nido estivo")]

| | Annualità 2023/2024 (= 12 mesi, periodo contrattuale) | Annualità 2024/2025 (= 12 mesi, rinnovo eventuale) | Annualità 2025/2026 (= 6 mesi proroga max di legge) | Totale complessivo periodo 2023/2026 (= 30 mesi, a tutto il 28.02.2026) |
|---|--|---|--|--|
| proventi da pagamento rette tempo pieno (con pasto) (IVA Esente) | 96.000 | 96.000 | 48.000 | 240.000/ 500 = 410 + 90 pasto, bambino/mese |
| proventi da pagamento quota di iscrizione (IVA esente) | 1.600 | 1.600 | 800 | 4.000/100 bambino/annualità |
| contributo integrativo del Comune [€ 71.890,64 (= € 95.890,64 - € 24.000) – pari a max € 374,43= mese/bambino, non superiore al 49% del costo investimento complessivo pari ad € 195.695,18 (= € 171.695,18 + 24.000) e finalizzato al mero riequilibrio finanziario) | 67.200 | 67.200 | 33.600 | 168.000/ 350 = circa bambino/mese |
| contributi regionali | 6.000 | 6.000 | 3.000 | 15.000 |
| oneri della sicurezza non ribassabili | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 3.000 |
| servizi complementari ed aggiuntivi (<i>previsione</i>) | 6.500 | 6.500 | 3.250 | 16.250/ 33,85 = circa bambino/mese |
| A) VALORE FINANZIATO DELLA PRODUZIONE | <u>178.300</u> | 178.300 | 89.650 | <u>446.250</u> |
| valore locazione strutture (in comodato gratuito) + forfait utenze | 24.000 | 24.000 | 12.000 | 60.000/2.000 al mese |
| B) VALORE ECONOMICO DELLA PRODUZIONE | 202.300 | 202.300 | 101.650 | 506.250 |
| costo del personale | 146.595,18 | 146.595,18 | 73.297,59 | 366.497,95 |
| costo del pasto veicolato | 18.720 | 18.720 | 9.360 | 46.800/4,50x16x52x5/ 97,50 pasto, mese a bambino |
| materiale vario e di consumo (piccole dotazioni, pulizia, cancelleria, ecc.) | 3.380 | 3.380 | 3.380 | 10.140/ 17,60 = circa bambino/mese |
| spese generali (gestione amministrativa, assicurazioni, sicurezza, ecc.) | 3.000 | 3.000 | 3.000 | 9.000 |
| C) COSTI DELLA PRODUZIONE | <u>171.695,18</u> | 171.695,18 | 89.037,59 | <u>432.427,95</u> |
| RISULTATO OPERATIVO (A - C) | <u>6.604,82</u> | 6.604,82 | 612,41 | <u>13.822,05</u> |

TABELLA B

| QUADRO ECONOMICO (periodo contrattuale (01.09.2023/31.08.2024= 12 mesi) | |
|--|------------------|
| valori suddivisi | |
| Contributo integrativo del Comune, finalizzato al mero riequilibrio finanziario (= non superiore al 49% del costo investimento complessivo) | € 67.200= |
| Oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso | € 3.000 |
| IVA 5 % | 3.510 |
| Contributi regionali (devoluzione)* | € 6.000 |
| Stanziamiento cautelare rinnovi contrattuale (costo manodopera) | € 15.000 |
| Contributo ANAC | € 410 |
| Pubblicazioni gara ** | € 7.500 |
| Incentivi per funzioni tecniche, quota competenza S.U.A. Provincia IM (0,50% su valore contratto pari ad € 163.200) | € 816 |
| Redazione DUVRI | € 380 |
| Stima stanziamento complessivo a bilancio | € 100.816 |

* anche in accertamento

** anche in accertamento, sono rimborsate dal concessionario

Diano Marina, 27.04.2023

IL R.U.P.
Dott.ssa Francesca Bellando