

Comune di Verona
Sessione ordinaria di Consiglio Comunale
Proposta di Deliberazione N. 28/2026 dell'ODG

MUSEI

Oggetto: AZIENDA SPECIALE AGECE - AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING, AI SENSI DELL'ART. 7, COMMA 2, DEL D. LGS. 36/2023, AD AGECE DEI SERVIZI DI:

1. SUPPORTO ALLE ATTIVITA' COMUNALI DI PORTIERATO, SORVEGLIANZA SALE MUSEALI ED ALTRI MONUMENTI E ALTRI SERVIZI PRESSO UFFICI A SERVIZIO DEL SISTEMA MUSEALE DEL COMUNE DI VERONA;
2. SUPPORTO AMMINISTRATIVO, CUSTODIA E ALTRI SERVIZI A FAVORE DI UFFICI E IMPIANTI SPORTIVI DEL COMUNE DI VERONA.

IL CONSIGLIO COMUNALE

Premesso che:

- AGECE è Ente strumentale del Comune di Verona, con capitale interamente pubblico, che opera precipuamente storicamente nei settori della gestione e manutenzione del patrimonio immobiliare ed impiantistico, oltre che in altri svariati servizi strumentali;
- il Comune di Verona, nell'esercizio delle funzioni istituzionali, necessita di prestazioni di supporto ai servizi di custodia, portineria, guardiana o altri servizi operativi non specialistici con riferimento anche ai servizi museali e sportivi;
- per soddisfare, almeno in parte, il fabbisogno, da parte del Comune di Verona, dei servizi sopra elencati:

1. il Consiglio di Amministrazione di AGECE, con deliberazione n. 103 del 6 ottobre 2015, ha deliberato la variazione dello Statuto dell'Azienda, ampliando le proprie attività alla gestione per terzi dei servizi di guardiana, portineria e simili – variazione approvata dal Comune di Verona con deliberazione consiliare n. 70 del 17 dicembre 2015;

2. il Comune di Verona, in attuazione delle nuove previsioni statutarie del suo ente strumentale, ha affidato ad AGECE, con la modalità in house providing, a partire dal 2016, i servizi di:

- supporto alle attività comunali di custodia e altri servizi museali (necessari per garantire ai cittadini la pubblica fruizione di musei e monumenti e pertanto qualificati come servizi essenziali ai sensi dell'art. 115, co. 5 del D. Lgs. n. 42/2004 - "Codice dei beni culturali e del paesaggio"): servizio affidato con deliberazione di Giunta Comunale n. 220/2016 fino al 30 giugno 2018 (contratto RM 88826/2016) e prorogato:
- con deliberazione di Giunta Comunale n. 204/2018 fino al 31/12/2018;

- con determinazione dirigenziale n. 1649/2019 fino al 31/03/2021;
- custodia e guardiania degli spazi presso le strutture sportive comunali e attività di supporto amministrativo agli Uffici della Direzione Sport Tempo Libero – Edilizia Sportiva: servizio affidato dapprima in via sperimentale per il periodo dal 10/10/2016 al 09/10/2017 con determinazione dirigenziale n. 5752/2016, ed in seguito:
 - rinnovato con deliberazione di Giunta Comunale n. 280/2018 fino al 09/10/2019 e con successive deliberazioni di Giunta Comunale n. 301/2019 fino al 09/10/2020 e 320/2020 fino al 31/12/2020;
 - prorogato fino al 30/04/2021 con determinazione dirigenziale n. 233/2021;
- le risorse umane adibite da AGECE a tali servizi si riferiscono prevalentemente al personale comunale trasferito all'Azienda successivamente alla cessione di ramo aziendale avvenuta nel 2012 per garantire il servizio di ristorazione scolastica e successivamente valutato non idoneo a tali mansioni, confermando, in tal modo, l'utilità sociale dell'affidamento *in house providing*;

Premesso, inoltre, che:

- con deliberazione del Consiglio Comunale n. 31 del 24 giugno 2021 veniva rinnovato l'affidamento *in house* ad AGECE dei servizi di supporto ai servizi museali per le attività di controllo, custodia, vigilanza, per il periodo dal 1 luglio 2021 al 31 dicembre 2025 e, contestualmente, l'affidamento dei servizi di supporto agli impianti sportivi comunali, con i relativi schemi di contratto;
- il contratto per i servizi museali, stipulato in data 04/08/2021 (RM 89187/2021) e con decorrenza da luglio 2021 al 31 dicembre 2025, è stato prorogato per il periodo 01/01-30/04/2026, nelle more della stipula di un nuovo contratto, con determinazione dirigenziale n. 6765 del 29/12/2025;
- il contratto per i servizi sportivi, stipulato in data 22/11/2021 (RM 89200/2021) con decorrenza luglio 2021 al 31 dicembre 2025, è stato prorogato per il periodo 01/01-30/04/2026, in pendenza della stipula del nuovo contratto, con determinazione dirigenziale n. 6794 del 30/12/2025;
- in considerazione dell'ulteriore ampliamento e della diversificazione delle attività svolte da AGECE, oltre che della complessa natura giuridica delle aziende speciali nel panorama normativo attuale, con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 5 del 21 gennaio 2025, AGECE ha apportato una revisione complessiva al proprio Statuto, il cui nuovo testo è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 6 del 29 gennaio 2026;

Considerato che permane l'esigenza di servizi di supporto alle attività museali e sportive del Comune di Verona e che si rende opportuno assicurare, anche per il quinquennio 2026-2031, lo svolgimento delle seguenti attività:

1. supporto alle attività comunali di portierato, sorveglianza sale museali ed altri monumenti e altri servizi presso uffici a servizio del sistema museale del Comune di Verona;
2. supporto amministrativo, custodia e altri servizi a favore di Uffici e impianti sportivi del Comune di Verona

mediante la stipula di nuovi contratti di servizio;

Visto che:

- ai sensi dell'art. 114 del d.lgs. 267/2000 (TUEL), "l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale (...)";
- con il parere n. 27/2023, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, in funzione consultiva, ha rilevato che: "le aziende speciali, (...), sono enti strumentali del Comune, istituiti per l'esercizio di servizi sociali pubblici in alternativa alla gestione diretta e destinati a rimanere in vita fino a quando permanga la relativa scelta; nonostante il riconoscimento, per ragioni funzionali, della personalità giuridica e della capacità di compiere tutti i negozi giuridici necessari per il raggiungimento del loro fine, costituiscono parti del Comune nel quadro unitario del suo assetto ordinamentale, sicché gli atti emanati configurano determinazioni riferibili all'ente territoriale che incide, oltretutto, sui processi decisionali dell'azienda speciale attraverso un'ampia ingerenza negli atti gestionali e organizzativi e una penetrante azione di controllo" (Cass. civ., Sez. lavoro, Ord. 29/10/2021, n. 30744). Con specifico riferimento alla disciplina dettata dal d.lgs. 50/2016, il giudice amministrativo ha aggiunto a quanto sopra che "L'azienda speciale, per le caratteristiche precedentemente esposte, è il modello di gestione del servizio pubblico più vicino alla completa internalizzazione o autoproduzione del servizio stesso. In questo senso l'azienda speciale è un soggetto in house, al pari della società a partecipazione pubblica c.d. in house, inteso come longa manus dell'amministrazione pubblica per la realizzazione di lavori o opere o per l'espletamento di servizi. L'affidamento del servizio pubblico ad un'azienda speciale configura, pertanto, un c.d. affidamento in house";
- nel parere suddetto, l'ANAC ha inoltre affermato che, ai fini del Codice dei Contratti, "secondo l'orientamento giurisprudenziale richiamato, l'affidamento diretto di un servizio all'azienda speciale costituita dall'amministrazione di riferimento, alla luce delle caratteristiche proprie di tale organismo, come sopra illustrate, va ricondotto nello schema dell'affidamento in house";
- l'art. 7 del Codice degli Appalti (d.lgs 36/2023) prevede:
 - al comma 1 "Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea";
 - al comma 2 "Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato";
- possono considerarsi servizi strumentali quei servizi "erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali" e che, quindi, "sono rivolti alla pubblica amministrazione e non al pubblico", al contrario dei servizi pubblici locali "che mirano a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali

della collettività” (cfr parere AGCM AS2030 pubblicato sul Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 34 del 26 agosto 2024);

- nel predetto parere, l’Autorità ha inoltre chiarito che “si è in presenza di un servizio pubblico locale quando sul territorio l’utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito; si ricade, invece, nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette esclusivamente nei confronti dell’ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati. Detto in altri termini, ricorre l’ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, viceversa, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante”;

- i servizi di supporto alle attività comunali di portierato, sorveglianza sale museali ed altri monumenti e altri servizi presso uffici comunali, così come i servizi a supporto degli impianti sportivi, sono configurabili come servizi strumentali all’Amministrazione Comunale;

Considerato che:

- l’Amministrazione Comunale ha ritenuto utile ricostruire una visione e un piano d’azione coordinati e complessivi delle attività affidate alla propria Azienda Speciale, tenendo altresì conto degli effetti conseguenti a recenti operazioni immobiliari, e concordando con AGECE l’adozione di accorgimenti idonei a consentire alla stessa di conseguire un equilibrio economico-finanziario a valere nel tempo.

- l’Amministrazione Comunale ha inteso, inoltre, rivalutare complessivamente la questione del ricollocamento del personale inidoneo o con idoneità parziale allo svolgimento delle proprie mansioni, assegnato ad AGECE a seguito del trasferimento del servizio di ristorazione scolastica, anche con riferimento ad una ricognizione complessiva dei fabbisogni di personale presso l’Ente. Con il contratto in house providing viene, altresì, garantito un ricollocamento di personale di Agece inidoneo o con idoneità parziale allo svolgimento delle proprie mansioni, pur nel quadro del rispetto sostanziale dei principi della libera concorrenza nell’affidamento dei servizi;

- sussistono, pertanto, elementi oggettivi, verificabili e predeterminati idonei a dimostrare la convenienza economica e la sostenibilità del modello in house, nel rispetto dei principi di economicità, efficienza, efficacia e buon andamento dell’azione amministrativa;

Considerato, che l’affidamento dei servizi in oggetto viene effettuato sulla base delle relazioni istruttorie redatte ai sensi dell’art. 7 comma 2 del D. Lgs. 36/2023 rispettivamente dai dirigenti della Direzione Musei (Allegato C) e della Direzione Sport e Benessere (Allegato D);

Evidenziato che, come si evince dalle sopra citate relazioni istruttorie, la scelta di provvedere all’affidamento in house providing dei servizi oggetto del presente provvedimento ad AGECE comporta una serie di vantaggi sia sul piano della celerità del procedimento amministrativo, che su quello del perseguimento di interessi strategici per l’Amministrazione, tra cui, in particolare:

- economicità e razionalizzazione dei costi;

- vantaggi per la collettività;

- garanzie di interventi efficaci di sostegno alle fasce più deboli: l’affidamento ha un’importante valenza sociale, dato che trasforma un potenziale costo assistenziale

(personale inidoneo ad altre mansioni) in una risorsa produttiva, ispirando, allo stesso tempo, l'azione amministrativa ai principi della fiducia e del risultato, di efficienza, efficacia, convenienza economica, oltre che alla pubblica utilità;

Ritenuto, quindi, di procedere con l'affidamento ad AGECS con la modalità *in house providing* dei servizi di:

1. supporto alle attività comunali di portierato, sorveglianza sale museali ed altri monumenti e altri servizi presso uffici a servizio del sistema museale del Comune di Verona;
2. supporto amministrativo, custodia e altri servizi a favore di Uffici e impianti sportivi del Comune di Verona;

Dato atto che la durata degli affidamenti in oggetto è fissata in 5 anni – al 01/05/2026 al 30/04/2031 – e che il corrispettivo annuo è stimato:

1. per i servizi museali, in euro 323.338,50 oltre IVA di legge, per un totale complessivo di euro 394.472,97, con copertura finanziaria sul capitolo di bilancio n. 8905/10 "Canone di gestione servizi ausiliari" del bilancio di previsione 2026 e seguenti;
2. per i servizi sportivi, in euro 211.475,41 oltre IVA di legge, per un totale complessivo di euro 258.000,00, con copertura finanziaria sul capitolo di bilancio n. 8915 "Canone di gestione servizi ausiliari sport" del bilancio di previsione 2026 e seguenti;

Visto il parere tecnico favorevole per la parte di competenza rilasciato dal Dirigente della Direzione Sport e Benessere, di cui al PG 141665 del 14/04/2026, allegato alla presente (Allegato E);

Visti:

- il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), in particolare l'art. 42 relativo alle competenze degli organi di governo e l'art. 114 con riferimento alle aziende speciali;
- il D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), e in particolare l'art. 7, comma 2, che disciplina la possibilità di affidamenti diretti a organismi in house;

Vista la deliberazione del Consiglio n. 77 del 18/12/2025, con la quale è stato approvato il bilancio di previsione 2026/2028 e la nota di aggiornamento al DUP 2026-2028, nonché la deliberazione di Giunta Comunale n. 2 del 09/01/2026, che ha approvato il Piano Esecutivo di Gestione per l'esercizio finanziario 2026/2028;

Dato atto che la presente proposta di deliberazione è stata trasmessa al Collegio dei Revisori dei Conti per l'acquisizione del parere di competenza ai sensi dell'art. 239, comma 1, lettera b) n.3, del D.Lgs. 267/2000;

Verificato il rispetto delle regole di finanza pubblica ai sensi dell'art. 183, comma 8 del D. Lgs. 267/2000;

Verificato il rispetto della salvaguardia degli equilibri generali di bilancio;

Preso atto dei pareri allegati, espressi dal Dirigente proponente e dal Responsabile del Servizio Finanziario sulla proposta di deliberazione in oggetto ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del D. Lgs 18 agosto 2000, n. 267;

DELIBERA

1) di dare atto che le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;

2) di dare atto, per quanto esposto in premessa, che AGECE, Ente strumentale del Comune di Verona, con capitale interamente pubblico, possiede i requisiti previsti per l'in house providing ai sensi del D. Lgs. n. 36/2023;

3) di approvare, per le motivazioni sopra espresse, l'affidamento diretto ad AGECE, per un periodo di 5 anni, dal 01/05/2026 al 30/04/2031, dei servizi di:

- controllo, custodia, vigilanza, supporto agli uffici museali, secondo lo schema di contratto (Allegato A e relativo DUVRI), che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento e che contestualmente si approva;
- gestione accessi, custodia, guardiania e supporto amministrativo presso gli impianti sportivi comunali secondo lo schema di contratto (Allegato B e relativi DUVRI) che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento e che contestualmente si approva;

4) di prendere atto delle relazioni istruttorie, quali parti integranti e sostanziali del presente provvedimento, redatte ai sensi dell'art. 7 comma 2 del D. Lgs. 36/2023 rispettivamente dai dirigenti della Direzione Musei (Allegato C) e della Direzione Sport e Benessere (Allegato D);

5) di stabilire che non venga richiesta ad AGECE la fideiussione definitiva, a garanzia dell'esecuzione delle prestazioni contrattuali, trattandosi di affidamento in house providing, ai sensi dell'art. 7 del D. Lgs. 36/2023;

6) di dare atto che la spesa massima prevista per ognuna delle 5 annualità dei due contratti in oggetto è la seguente:

- per la Direzione Musei: euro 323.338,50, oltre a IVA 22% pari ad euro 71.134,47;
- per la Direzione Sport e Benessere: euro 211.475,41, oltre a IVA 22% pari ad euro 46.524,59;

7) di prenotare, al fine di assicurare la copertura finanziaria dei contratti pluriennali in oggetto e per garantire la continuità dei servizi connessi con le funzioni fondamentali dell'Ente, la seguente spesa complessiva:

- per la Direzione Musei euro 394.472,97 al capitolo 8905/10 "Canone di gestione servizi ausiliari" del bilancio di previsione 2026 e seguenti, che presentano la necessaria disponibilità, come segue:

1. anno 2026: euro 262.981,98;
2. anno 2027: euro 394.472,97;
3. anno 2028: euro 394.472,97;
4. anno 2029: euro 394.472,97;
5. anno 2030: euro 394.472,97;
6. anno 2031: euro 131.490,99;

- per la Direzione Sport e Benessere euro 258.000,00 al capitolo di bilancio n. 8915 "Canone di gestione servizi ausiliari sport" del bilancio di previsione 2026 e seguenti, che presentano la necessaria disponibilità, come segue:

1. anno 2026: euro 172.000,00;
2. anno 2027: euro 258.000,00;
3. anno 2028: euro 258.000,00;
4. anno 2029: euro 258.000,00;
5. anno 2030 euro 258.000,00;
6. anno 2031: euro 86.000,00;

8) di dare atto che la presente proposta di deliberazione è stata trasmessa al Collegio dei Revisori dei Conti per l'acquisizione del parere di competenza ai sensi dell'art. 239 comma 1 lettera b) n.3 del D.Lgs. 267/2000;

9) di dare incarico ai Dirigenti rispettivamente della Direzione Musei e della Direzione Sport e Benessere di provvedere alla stipula dei contratti mediante scrittura pubblica amministrativa, autorizzandoli, altresì, ad apporvi le modifiche di natura non sostanziale che si riterranno necessarie od opportune per giungere alla sua stipulazione;

10) di demandare ai suddetti Dirigenti tutti gli atti consequenziali necessari all'affidamento dei servizi e al monitoraggio della loro esecuzione;

11) di adempiere, con l'esecutività del presente atto, agli obblighi di trasparenza di cui al D. Lgs. 33/2013 mediante pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Verona, sezione "Amministrazione trasparente";

12) di dichiarare il presente provvedimento immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D. Lgs. 267/2000, stante l'imminente scadenza dei contratti di proroga in essere.

I Dirigenti della Direzione Musei e della Direzione Sport e Benessere provvederanno all'esecuzione del presente provvedimento.

FIRMATARIO: ANTONELLA RONZAN

PARERE DI REGOLARITA' TECNICA

PROPOSTA PER IL CONSIGLIO COMUNALE N 28 del 16 aprile 2026

OGGETTO: AZIENDA SPECIALE AGECE - AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING, AI SENSI DELL'ART. 7, COMMA 2, DEL D. LGS. 36/2023, AD AGECE DEI SERVIZI DI:
1. SUPPORTO ALLE ATTIVITÀ' COMUNALI DI PORTIERATO, SORVEGLIANZA SALE MUSEALI ED ALTRI MONUMENTI E ALTRI SERVIZI PRESSO UFFICI A SERVIZIO DEL SISTEMA MUSEALE DEL COMUNE DI VERONA;
2. SUPPORTO AMMINISTRATIVO, CUSTODIA E ALTRI SERVIZI A FAVORE DI UFFICI E IMPIANTI SPORTIVI DEL COMUNE DI VERONA.

*Ai sensi dell'art. 49, comma 1 e 147 bis, comma 1 del D. Lgs. 18.08.2000 n. 267, si esprime **parere favorevole** di regolarità tecnica relativamente alla proposta in oggetto.*

Data 16/04/2026

*Firmato digitalmente da:
Il Dirigente del Settore
ANTONELLA RONZAN*

AREA BILANCIO E RISORSE ECONOMICHE

TIPO ATTO: Proposta per il Consiglio Comunale N 28 del 16 aprile 2026

OGGETTO: AZIENDA SPECIALE AGECE - AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING, AI SENSI DELL'ART. 7, COMMA 2, DEL D. LGS. 36/2023, AD AGECE DEI SERVIZI DI:
1. SUPPORTO ALLE ATTIVITÀ COMUNALI DI PORTIERATO, SORVEGLIANZA SALE MUSEALI ED ALTRI MONUMENTI E ALTRI SERVIZI PRESSO UFFICI A SERVIZIO DEL SISTEMA MUSEALE DEL COMUNE DI VERONA;
2. SUPPORTO AMMINISTRATIVO, CUSTODIA E ALTRI SERVIZI A FAVORE DI UFFICI E IMPIANTI SPORTIVI DEL COMUNE DI VERONA.

Ai sensi dell'art. 49, comma 1 e 147 bis, comma 1 del D. Lgs. 18.08.2000 n.267, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità contabile della proposta in oggetto per la quale è stata prenotata la spesa.

Note:

Data 21/04/2026

Firmato digitalmente da:
Il Responsabile del Servizio Finanziario