

Relazione istruttoria sul conferimento *in house providing* all’Azienda Speciale AGECE dei servizi di supporto amministrativo, di custodia e altri servizi a favore di Uffici e impianti sportivi del Comune di Verona.

(art. 7 del D.Lgs. n. 36/2023)

SOMMARIO: 1. Informazioni di sintesi. – 2. Normativa e definizioni di riferimento. – 3. Descrizione dei singoli servizi e motivazioni delle precedenti scelte di affidamento all’Azienda Speciale AGECE. – 4. Modalità prescelta per i nuovi affidamenti. – 5. Analisi di efficienza ed economicità della scelta.

1. Informazioni di sintesi

Oggetto dell’affidamento	Servizi di custodia, guardiania o altri servizi operativi non specialistici, come supporto amministrativo, con riferimento primo, ma non esclusivo, ai servizi per la gestione degli impianti sportivi comunali e provinciali affidati in gestione al Comune di Verona.
Ente affidante	Comune di Verona.
Tipo di affidamento	Contratti di servizio. (<i>Servizio Strumentale</i>)
Modalità di affidamento	Affidamento diretto ad Azienda Speciale <i>in house</i> .
Durata del contratto	Dal 01/05/2026 Fino al 30/04/2031.
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento.
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Verona.

2. Soggetti responsabili della compilazione

Nominativo	Dott. Paolo Martini
Ente di riferimento	Comune di Verona
Area/servizio	Direzione Sport e Benessere
Telefono	045 8078688
E-mail	sport@comune.verona.it
Data di redazione	12/03/2026

2.1 Normativa di riferimento.

I principali riferimenti normativi in materia di affidamenti in house di servizi strumentali sono:

- il d.lgs. n. 36/2023, in particolare l'art. 7;
- il d. lgs. n. 175/2016 (c.d. "TUSP"), in particolare gli articoli 2, co.1, lett. o) e 16;
- la direttiva 23/2014/UE, in particolare l'art. 17, paragrafi da 1 a 3;
- la direttiva 24/2014/UE, in particolare gli articoli 12, paragrafi da 1 a 3, e 28, paragrafi da 1 a 3;
- il d. lgs. 201/2022 (per i SPL);
- Giurisprudenza Comunitaria.

La sentenza "Teckal" della Corte di Giustizia Europea, Sez. V, 18/11/1999, C-107/98, individua i requisiti specifici dell'*in house providing*:

«1. Una concessione o un appalto pubblico, 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 rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;*
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.*

2. Un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del comma 1, lettera a), qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore».

DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 2023, n. 36 Codice dei contratti pubblici

L'articolo 7 del D.Lgs. n. 36/2023 - "Principio di auto-organizzazione amministrativa"

1. Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'autoproduzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

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.

La presente Relazione si pone l'obiettivo di illustrare, ai sensi della normativa sopra citata, i punti su cui il Legislatore chiede piena conoscibilità in tema di gestione di servizi pubblici, ovvero le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione precedente a preferire un modello di gestione del servizio rispetto agli altri offerti dall'ordinamento, la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta riconducibili a seguenti tre aspetti relativi alla verifica di congruità economica e dei benefici disciplinati dal citato art. 7 del d.lgs n.36/2023 che richiede alle amministrazioni di esplicitare tre macro-componenti nella motivazione del provvedimento di affidamento:

1) vantaggi in termini di economicità

2) vantaggi di celerità

3) perseguimento degli interessi strategici.

La sentenza del T.A.R. Veneto n. 1556 del 15 settembre 2025

La recente sentenza n. 1556 del 15 settembre 2025 del TAR Veneto, sezione I, ha fornito una guida dettagliata su come le amministrazioni pubbliche devono procedere per affidare servizi strumentali *in house*, in base all'articolo 7, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023.

La decisione chiarisce che l'affidamento *in house* non è una soluzione di ripiego, ma un'alternativa pari merito al ricorso al mercato.

La pronuncia del TAR Veneto si discosta dalla precedente disciplina del d.lgs. n. 50/2016, che richiedeva alle stazioni appaltanti di motivare il "mancato ricorso al mercato".

Ora, l'affidamento *in house* non necessita più della dimostrazione del cosiddetto "fallimento del mercato", ma richiede solo una valutazione della congruità economica dell'offerta.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici allinea il diritto nazionale con quello dell'Unione Europea, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di parità.

Tuttavia, la scelta per l'auto-organizzazione deve essere comunque motivata, anche se in modo meno stringente rispetto al passato.

La sentenza affronta la distinzione tra servizi pubblici e servizi strumentali:

un servizio è considerato **strumentale** se la sua attività è rivolta unicamente all'amministrazione per recuperare le risorse economiche necessarie all'ente. Al contrario, i **servizi pubblici** mirano a soddisfare direttamente i bisogni di interesse generale della collettività.

La sentenza stabilisce una sequenza chiara per l'affidamento *in house*:

- **Formalizzazione:** La scelta del modello *in house* viene formalizzata tramite una delibera del Consiglio comunale, corredata da una relazione che specifica l'assetto del servizio.
- **Perfezionamento:** L'affidamento viene perfezionato con una successiva determinazione dirigenziale.

La scelta di un modello macro-organizzativo spetta al Consiglio comunale, sia per i servizi pubblici che per quelli strumentali, in quanto ha implicazioni economiche a lungo termine.

Per i **servizi strumentali**, il processo è "facilitato" e la motivazione si considera sufficiente se spiega i vantaggi in termini di economicità, celerità o perseguimento di interessi strategici.

La valutazione di congruità non richiede necessariamente di dimostrare che l'autoproduzione sia più conveniente rispetto ai soli costi di mercato, ma piuttosto di valutare la coerenza della soluzione con le dinamiche di mercato in termini di rapporto qualità-prezzo.

La verifica di congruità economica deve partire da un'analisi comparativa:

- **Confronto con standard esistenti:** utilizzo di Convenzioni Consip, convenzioni-quadro di altri soggetti aggregatori o parametri definiti da enti istituzionali (come l'ANAC o autorità di regolazione).

— **Confronto con standard di mercato:** in assenza di standard predefiniti, le amministrazioni possono definire autonomamente gli standard di mercato, privilegiando la comparazione con affidamenti simili per modalità produttive, anche se il campione è quantitativamente limitato.

2. Definizioni

L'Azienda Speciale di cui all'art. 114 del D. Lgs. n. 267/2000 (TUEL), rubricato "Aziende speciali ed istituzioni" individua le linee generali di funzionamento:

«1. *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. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile.*

[...]

4. *L'azienda e l'istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.*

[...]

5. *L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.*

6. [...] *Lo statuto dell'azienda speciale prevede un apposito organo di revisione, nonché forme autonome di verifica della gestione.*

7. *Ai fini di cui al comma 6 sono fondamentali i seguenti atti dell'azienda da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale:*

- a) *il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale;*
- b) *il budget economico almeno triennale;*
- c) *il bilancio di esercizio;*
- d) *il piano degli indicatori di bilancio».*

Dalla normativa citata si evince che l'Azienda Speciale, pur con l'accentuata autonomia di cui è dotata grazie all'attribuzione della personalità giuridica, è un Ente pubblico economico e rimane parte dell'apparato amministrativo che fa capo all'Ente affidante.

La qualificazione dell'Azienda Speciale come ente strumentale dell'Ente Locale rivela l'esistenza di un collegamento inscindibile fra l'Azienda e l'Ente stesso. Seppur dotata di personalità giuridica propria, ed essendo pertanto un soggetto diverso dall'Ente territoriale, l'Azienda Speciale mantiene con quest'ultimo una strettissima relazione, che si esprime sia nel momento genetico (istituzione e approvazione dello Statuto da parte dell'Ente), sia durante il suo funzionamento (approvazione degli atti fondamentali, nomina degli organi). Strumentalità vuol significare che l'Ente Locale realizza una forma diretta di

gestione del servizio attraverso l'Azienda. Esso, dunque, si serve dell'Azienda Speciale per la gestione di un servizio pubblico e per soddisfare esigenze della collettività.

In quest'ottica, spettano esclusivamente al Comune le fasi della determinazione degli obiettivi e della vigilanza sul perseguimento e sul raggiungimento degli stessi.

L'attribuzione dell'autonomia imprenditoriale costituisce l'ulteriore elemento caratteristico del modello aziendale: con essa il Legislatore ha voluto evidenziare che l'Azienda non deve essere vista come un organo di esecuzione delle determinazioni dell'Ente Locale, ma come un'impresa alla quale si applica, salvo eccezioni, la disciplina del Codice Civile.

“Affidamento *in house*”: Il Consiglio di Stato ha chiarito che “con l’espressione in *house providing* si fa riferimento all’affidamento di un appalto o di una concessione da parte di un ente pubblico in favore di una società controllata dall’ente medesimo, senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica, in virtù della peculiare relazione che intercorre tra l’ente pubblico e la società affidataria. La società *in house* è una società dotata di autonoma personalità giuridica che presenta connotazioni tali da giustificare la sua equiparazione ad un “ufficio interno” dell’ente pubblico che l’ha costituita, una sorta di *longa manus* (...). Queste caratteristiche (...) legittimano l’affidamento diretto, (...) in quanto, nella sostanza, non si tratta di un effettivo “ricorso al mercato” (*outsourcing*), ma di una forma di “autoproduzione” o, comunque, di erogazione di servizi pubblici “direttamente” ad opera dell’amministrazione, attraverso strumenti “propri” (*in house providing*)”.

“Servizi strumentali”: in termini generali, si considerano servizi strumentali all’attività dell’Ente socio quelli resi dalla società partecipata “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”

L’AGCM ha chiarito (cfr. AGCM – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Parere AS2030, Bollettino n. 34 del 26/08/2024) che “si ricade 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, (...) costituisce, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante”. I servizi strumentali vanno tenuti distinti dai servizi pubblici locali di rilevanza economica, oggetto della rilevazione di cui all’art. 30 del d.lgs. n. 201/2022. Rientrano in quest’ultima categoria i servizi resi “per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività” dunque “quando sul territorio l’utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito”. La distinzione tra le due categorie di servizi rileva ai fini della disciplina del processo di affidamento degli stessi, in quanto il quadro normativo di riferimento per i servizi strumentali è il Codice dei contratti pubblici (art. 7 del d. lgs n. 36/2023) mentre per l’affidamento di servizi pubblici locali a rilevanza economica il principale riferimento normativo è l’art. 17 del d.lgs. n. 201/2022. Questa distinzione va inoltre tenuta presente per quanto riguarda la competenza a disporre l’affidamento.

3. Descrizione dei singoli servizi e motivazioni delle precedenti scelte di affidamento all’Azienda Speciale AGECE.

Il Comune ha affidato ad AGECE, a partire dal 2016, una serie di servizi rivolti in ultima istanza ai cittadini, tra cui quelli di custodia e guardiania presso gli impianti sportivi e di supporto agli Uffici della Direzione Sport Tempo e Benessere, volti a garantire una migliore qualità della vita e la fruizione dello sport per tutti in sicurezza.

Le risorse umane che Agece ha destinato per garantire i predetti servizi a partire dal 2016, sono costituite prevalentemente dal personale comunale transitato in Azienda per essere

adibito al servizio di refezione scolastica, risultato successivamente non idoneo e quindi non più utilizzabile per il predetto servizio.

Per quanto concerne i servizi di custodia e guardiania presso gli impianti sportivi e di supporto agli Uffici della Direzione Sport e Benessere, si è ritenuto di qualificarli come privi di rilevanza economica, dato che gli stessi sono da ritenersi servizi strumentali propedeutici a garantire l'attività sportiva di base promossa dal Comune attraverso tariffe calmierate rispetto a quelle applicate dal mercato.

I servizi strumentali sono attività di supporto necessarie al funzionamento di un ente, che non sono rivolte direttamente ai cittadini ma ai bisogni interni dell'amministrazione per il raggiungimento dei propri fini istituzionali. Esempi tipici includono la manutenzione di immobili e impianti di uffici comunali, la gestione delle tecnologie informatiche e per l'appunto i servizi di supporto all'attività dell'Amministrazione.

I servizi di custodia e guardiania presso gli impianti sportivi e di supporto agli Uffici della Direzione Sport e Benessere svolti dal personale di AGECS rientrano nei servizi di supporto alle attività della Direzione, non sono usufruiti direttamente dal cittadino, ma sono essenziali per l'organizzazione interna dell'amministrazione pubblica.

Il Comune di Verona e AGECS si sono quindi impegnati ad individuare un ammortizzatore occupazionale per l'inserimento nel mondo del lavoro del personale già dipendente del Comune e non più utilmente impiegabile nelle mansioni di refezione scolastica, ammortizzatore che è stato identificato nei servizi di supporto alla Direzione Sport e Benessere, aventi natura operativa non specialistica, tali da consentire di offrire a questi dipendenti opportunità lavorative adeguate senza dover ricorrere ad ammortizzatori sociali a totale carico della comunità o privi di una valenza occupazionale.

Dal punto di vista della riqualificazione professionale, soprattutto per la parte di dipendenti impiegati in attività impiegate, il Comune si occupa, in collaborazione con AGECS, della formazione dei lavoratori alle nuove mansioni, mentre l'Azienda Speciale garantisce la formazione obbligatoria in materia di prevenzione antincendio e primo soccorso.

Gli affidamenti dei predetti servizi sono prossimi alla scadenza (30/04/2026).

L'Azienda Speciale AGECS, nell'erogazione dei servizi oggetto di affidamento, assume i requisiti specifici riconducibili all'espressione di "obblighi di servizio pubblico" imposti dal Comune di Verona per garantire il conseguimento di propri obiettivi d'interesse generale.

La descrizione dei disciplinari che ne regolano i rapporti mette in risalto alcuni obblighi di servizio pubblico, intesi come gli obblighi stabiliti dal Comune stesso per l'erogazione dei propri servizi ai cittadini.

Gli obblighi di servizio pubblico connessi con le prestazioni oggetto dei servizi d'interesse generale derivano dalle esigenze della comunità locale e, trattandosi per alcune tipologie di prestazioni non remunerabili o non remunerabili appieno mediante tariffe, troveranno compensazioni da parte del Comune di Verona in conformità agli obblighi di servizio pubblico.

In vista del rinnovo dei contratti, i responsabili dei servizi di AGECS hanno proposto l'istituzione di un tavolo tecnico costituito dai funzionari dell'Azienda stessa, dal Dirigente della Direzione Partecipate del Comune e, volta per volta, dai Dirigenti comunali competenti per materia, al fine di addivenire a un percorso condiviso relativo alla predisposizione di una proposta da sottoporre all'Amministrazione per una revisione organizzativa e gestionale dei citati servizi, che muova dall'analisi delle attuali modalità di fornitura degli stessi e dalla rilevazione delle eventuali criticità organizzative e funzionali riscontrate nel precedente periodo di erogazione.

Scopo del tavolo tecnico è stato quello di giungere alla definizione della forma gestionale più appropriata per il perseguimento degli interessi di entrambi i soggetti (fornitore-Ente strumentale e fruitore-Ente Locale), tenuto conto delle diverse variabili di contesto da valutare attentamente (funzionalità dei servizi, oneri economici da sostenere, fattibilità giuridica, aspetti sociali etc.).

I compensi previsti per la gestione dei servizi sono stati oggetto di analisi da parte dell'Ente e sono stati determinati tenendo conto dei costi diretti e indiretti dell'Azienda Speciale riconducibili alle attività oggetto dell'affidamento e quantificati con l'applicazione di un margine generale di contribuzione a copertura di tutti i costi fissi e di gestione utili per garantire l'equilibrio gestionale di AGECE. Tutte le operazioni di verifica e imputazione dei costi sono state determinate escludendo ogni marginalità che si riferisca ad eventuali profitti. L'analisi ha riguardato tutte le componenti gestionali dei servizi, l'incidenza dei costi fissi e dei costi variabili e dell'allocazione del personale, che rappresenta sicuramente la componente maggiore dei costi di AGECE.

La necessità di rivedere i termini del rapporto contrattuale sinora in essere è determinata da quattro fattori importanti:

- la scadenza dei contratti al 30/04/2026;
- la situazione economica dell'Ente;
- il processo continuo di "Spending Review";
- mantenere l'effetto sociale positivo dovuto alla riqualificazione ed al reimpiego di lavoratori e lavoratrici altrimenti inidonei alle proprie mansioni originarie.

È stato necessario, quindi, procedere ad un'analisi approfondita dei capitolati dei servizi e dei costi associati.

4. Modalità prescelta per i nuovi affidamenti.

Il conferimento all'Azienda Speciale AGECE dei servizi in oggetto si configura come un affidamento diretto di servizi strumentali secondo il modello *in house providing*, conformemente ai principi e ai requisiti previsti dalla giurisprudenza comunitaria e dall'art. 7 D.Lgs 36/2023.

In ordine alla motivazione si specifica quanto segue:

1. è diretto a soddisfare le esigenze dell'Amministrazione e, solo indirettamente, quelle della cittadinanza;
2. non è stato già qualificato come servizio pubblico locale di rilevanza economica.
3. il capitale è pubblico, ed AGECE è azienda speciale ai sensi dell'art. 114 del TUEL.
4. per quanto concerne il controllo analogo, la soddisfazione delle seguenti condizioni, a conferma dei maggiori poteri dell'Ente Locale, è sufficiente per presumere la sussistenza:
 - l'Ente Pubblico ha il potere di verificare i conti annuali dell'Azienda *in house*, nonché la sua amministrazione corrente sotto il profilo della esattezza delle cifre indicate, della regolarità, dell'economicità, della redditività e della razionalità (il Comune ne approva il *budget* e il bilancio d'esercizio);

- l'Ente affidante ha il potere di visitare i locali e gli impianti aziendali dell'organismo *in house*;
 - nomina i componenti degli organi sociali (Consiglio di Amministrazione e Collegio Sindacale);
 - può esercitare un'influenza sugli atti fondamentali dell'organo *in house*, come quelli diretti a delineare le sue strategie operative, e sottoporre le decisioni più importanti al proprio vaglio preventivo;
5. i vantaggi in termini di celerità del procedimento di affidamento *in house*: è oggettiva la riduzione "di tempi e di costi" rispetto ad altra tipologia di procedura ad evidenza pubblica. Tale procedura si ritiene un elemento rilevante ai fini del rispetto dei principi elencati negli artt. 1 e 2 del D.lgs 36/2023.
6. il perseguimento di interessi strategici come emerge nel Documento Unico di Programmazione dell'Ente e nella nota di aggiornamento al DUP 2026-2028 Sez. Strategica, 1.2.2 Servizi affidati ad enti strumentali società controllate e partecipate.

5. Analisi di efficienza ed economicità della scelta.

Servizi di custodia, gestione controllo Direzione Sport e Benessere e supporto amministrativo alle attività degli impianti sportivi e delle altre strutture comunali individuate:

Si tratta della gestione degli oltre 80 impianti sportivi comunali, di cui alcuni importanti e complessi, come lo Stadio Bentegodi e il Centro CONI Consolini e dell'attività amministrativa inerente alla gestione di tutti gli impianti sportivi minori (predisposizione di planning di palestre e campi, utilizzo del programma informatico per la gestione degli spazi, assegnazioni impianti alle associazioni sportive, richieste e controllo pagamenti, etc.), oltre che della guardiania di alcuni di essi (in particolare lo Stadio Bentegodi).

Tali servizi verranno svolti da dipendenti AGECC che, come in precedenza indicato, provengono prevalentemente dal personale comunale trasferito all'Azienda per garantire il servizio di ristorazione scolastica, successivamente valutato come non idoneo per tale servizio.

Premessa metodologica

La situazione di fatto e le motivazioni sopra richiamate, che hanno condotto all'affidamento diretto di cui sopra, persistono tuttora.

Ai fini della verifica della sussistenza dei presupposti di convenienza economica dell'affidamento *in house*, si è proceduto all'individuazione di parametri oggettivi e predeterminati di valutazione del rapporto qualità/prezzo, fondati su criteri comparativi con il mercato di riferimento.

L'analisi è stata condotta mediante:

- * comparazione con affidamenti analoghi espletati tramite procedura ad evidenza pubblica;
- * valutazione qualitativa dei livelli di servizio garantiti;
- * analisi della struttura organizzativa e dell'assenza di margine di profitto nel modello *in house*.

Benchmark di mercato e Comparazione economica con il modello in house

Premesso che il contratto in oggetto prevede un corrispettivo forfetario a corpo, si procede con una stima e analisi di carattere prudenziale, finalizzate a consentire un'adeguata comparazione economica con i valori di mercato, come di seguito specificato.

Il corrispettivo annuo previsto è pari ad euro 211.475,41 con un monte ore potenziale di personale impiegato pari a 10.464 ore.

Va opportunamente valutato che il predetto importo a corpo ricomprende anche i costi organizzativi e quelli necessari a garantire il servizio, quali la dotazione strumentale e informatica, che a livello indicativo sono quantificabili in almeno il 5% del costo complessivo.

Il contratto a corpo, pertanto, dal punto di vista economico può essere così rappresentato:

- €. 10.573,77 di quota di costi fissi sia organizzativi sia per apparecchiature e strumenti informatici;
- €. 200.901,64 di quota di costo del personale, sostenuto da AGECE. Pertanto, tenuto conto del monte orario pari ad €. 10.464, **il costo orario è di €. 19,19**. Trattandosi di un contratto a corpo, non vi è distinzione tra orario ordinario e orario serale notturno e/o festivo.

Ai fini comparativi, sono stati assunti quali parametri di riferimento due recenti affidamenti del Comune di Verona: uno avente ad oggetto il servizio di custodia e guardiania presso gli impianti affidati a cooperativa sociale, l'altro relativo al servizio di sorveglianza, accoglienza dei visitatori e gestione delle emergenze presso musei e monumenti civici.

I valori economici determinati all'esito delle procedure relative ai due affidamenti costituiscono, pertanto, un attendibile parametro di mercato, in quanto espressione di un confronto concorrenziale svolto secondo le regole dell'evidenza pubblica e idoneo a rappresentare il prezzo corrente per servizi comparabili.

Per l'affidamento del servizio di custodia e guardiania presso gli impianti sportivi a cooperativa sociale, il costo orario ordinario è pari ad €. 19,00 mentre quello serale o notturno ad €. 20,82;

Per l'affidamento del servizio di sorveglianza ed accoglienza dei visitatori e gestione emergenze presso i musei e monumenti civici il costo orario aggiudicato è pari ad €. 21,00;

Il costo orario di € 19,19 (valore depurato dai costi fissi strumentali del 5%) è coerente ed in linea con la media del mercato, ma inferiore al costo dei servizi museali e non prevede maggiorazione per il lavoro notturno/festivo.

Tale valore non solo risulta coerente con i benchmark di mercato, ma presenta profili di superiore convenienza economica per l'Amministrazione per le seguenti ragioni:

- a) le attività ausiliarie svolte da AGECE, presentano profili di omogeneità ed elementi di affinità funzionale con riguardo alla tipologia delle prestazioni richieste rispetto ai contratti presi a riferimento, ma non sono integralmente sovrapponibili a quelle oggetto dei citati affidamenti: il servizio reso da AGECE alla Direzione Sport e benessere si distingue per una componente di supporto agli uffici marcatamente 'di concetto' e gestionale, che va oltre la sorveglianza standard per integrarsi attivamente nei processi amministrativi: alle prestazioni di custodia si affiancano, infatti, attività di supporto specialistico e di back-office operativo che richiedono una maggiore auto-

- nomia decisionale e competenze di tipo amministrativo. Tale distinzione qualitativa rende il benchmark di mercato un riferimento utile e al contempo prudenziale;
- b) assenza di ricarico commerciale: a differenza degli operatori privati, il piano economico di AGECE è integralmente destinato alla copertura del costo del lavoro e alla qualità del servizio;
 - c) efficienza nel ricollocamento del personale: l'affidamento ha un'importante valenza sociale, dato che trasforma un potenziale costo assistenziale (personale inidoneo ad altre mansioni) in una risorsa produttiva, generando un risparmio indiretto per il bilancio consolidato dell'Ente;
 - d) miglioramenti qualitativi rispetto al precedente contratto: il nuovo contratto in house introduce elementi migliorativi rispetto al precedente assetto contrattuale, in particolare:
 - * maggiore definizione dei livelli di servizio, delle attività richieste e degli standard qualitativi minimi richiesti;
 - * formalizzazione di sistemi di monitoraggio e controllo delle prestazioni;
 - * implementazione dei sopralluoghi di verifica;
 - * maggiore integrazione operativa con la struttura comunale;
 - * razionalizzazione dei costi indiretti e delle modalità organizzative.

Si evidenzia infine che il vantaggio economico:

- * non deriva da compressione del costo del lavoro;
- * non incide negativamente sui livelli qualitativi del servizio, che invece viene notevolmente migliorato;
- * è riconducibile all'assenza di margine di profitto e alla maggiore efficienza organizzativa del modello *in house*.

Pertanto, sotto il profilo strettamente economico, il modello in house risulta più conveniente rispetto al ricorso al mercato in quanto il servizio reso da AGECE permette non solo la compartecipazione di questa alla resa di un servizio pubblico, ma anche una capitalizzazione delle esperienze maturate dal personale che nell'Azienda ha prestato servizio a supporto dei processi del Comune, in un'ottica di proficuo rendimento a favore dell'Ente locale e di riqualificazione del personale dedicato al servizio.

6. Valutazione Conclusiva

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 efficace intervento di sostegno alle fasce più deboli della popolazione, 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.

Il Dirigente
Della Direzione Sport e Benessere
Dott. Paolo Martini