

**Relazione**  
**ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs 175/2016 sul progetto di costituzione**  
**di una società in house pluripersonale per la gestione di servizi**  
**strumentali – PSG Servizi & Salute Srl**  
**ASP “Ardito Desio” di Palmanova**



# Sommario

Titolo I - Premesse e breve ricognizione sullo stato di fatto delle strutture e dei servizi gestiti dall'ASP "Ardito Desio" di Palmanova e dall'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro promotrici del progetto .....	3
Premesse di carattere generale.....	3
Paragrafo 1.1 - Contesto giuridico e stato di fatto delle strutture .....	5
Paragrafo 1.2 - Analisi del problema .....	9
Paragrafo 1.3 - Soluzioni alternative possibili .....	9
Titolo II° - Analisi strategica della fattibilità tecnica e giuridica della costituzione della società in house pluripersonale per la gestione di alcuni cruciali servizi strumentali delle ASP promotrici della nuova iniziativa imprenditoriale e confronto con lo strumento della fondazione con particolare riferimento a quella di partecipazione.....	11
Paragrafo 2.1 – Vantaggi e svantaggi delle forme di gestione ammesse dalla normativa nazionale e regionale di settore .....	11
Paragrafo 2.2 – Iter costitutivo della PSG Servizi & Salute Srl e necessità di acquisire il parere obbligatorio della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo F.V.G e dell' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)...	16
Paragrafo 2.3 – Autoproduzione di servizi strumentali di cui all'art. 4, comma 2 del TUSP - Limiti di attività e di scopo .....	18
Paragrafo 2.4 – Valutazione sul possibile ingresso delle ASP promotrici nella compagine sociale di altre società in house già operanti nel settore.....	21
Titolo III - Analisi della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria della nuova soluzione gestoria dei servizi tramite la PSG Servizi & Salute Srl .....	22
Paragrafo 3.1 - Metodologia utilizzata nel Business Plan – Le chiavi di lettura .....	22
Paragrafo 3.2 – Analisi qualitativa e quantitativa del mercato .....	25
Vantaggio competitivo in termini quantitativi .....	25
Vantaggio competitivo in termini qualitativi e per le comunità del territorio.....	26
Paragrafo 3.3 - Stima dei costi della società in house e relativa classificazione.....	28
Modalità di costruzione del costo del lavoro per Centro di attività .....	29
Tabelle riassuntive dei costi diretti ed indiretti della in house .....	31
Riclassificazione in costi fissi (o costanti) e costi variabili .....	32
Paragrafo 3.4 - Conto Economico Previsionale e Stato Patrimoniale della in house con relativi assunti e ipotesi di calcolo.....	34
Conto Economico Previsionale.....	34
Criteri e postulati utilizzati per redigere il Conto economico previsionale.....	35
Stato Patrimoniale Previsionale nella fase di start-up.....	38
Paragrafo 3.5 - Valutazione della sostenibilità finanziaria e motivazione della sua sussistenza .....	40
Sostenibilità finanziaria oggettiva .....	40
Sostenibilità finanziaria soggettiva .....	42
Paragrafo 3.6 – Motivazione della convenienza economica della società in house rispetto all'affidamento in appalto a cooperative e società del mercato .....	43
Considerazioni ulteriori sul vantaggio economico della società in house rispetto all'appalto a cooperative e società del mercato .....	45
Paragrafo 3.7 – Motivazione della convenienza economica della società in house rispetto alla gestione diretta dei servizi .....	48
Considerazioni ulteriori sul vantaggio economico della società in house rispetto alla gestione diretta dei servizi integrati mediante assunzione di personale presso l'ASP "Ardito Desio" .....	49

Paragrafo 3.8 - Calcolo del Valore Attuale Netto (VAN) su un orizzonte temporale di 7 anni con relativi assunti ed ipotesi su flussi di cassa e del tasso necessario per il calcolo .....	55
Paragrafo 3.9 - Calcolo del Break even point in relazione alle attività da svolgersi presso la residenza protetta dell'ASP "Ardito Desio" e determinazione del margine di sicurezza.....	61
Determinazione del punto di indifferenza in quantità fra la gestione tramite società in house e gestione in appalto (buy) .....	68
Determinazione del margine di sicurezza del ramo imprenditoriale presso la residenza protetta del Socio ASP "Ardito Desio" .....	70
Gli aspetti positivi dell'analisi Profitto - Costo – Volume e lo strumento del "Plage de fonctionnement" del punto di pareggio per fronteggiare i rischi di gestione.....	72
Paragrafo 3.10 - Motivazione circa la compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità .....	74
Paragrafo 3.11 – Motivazione circa la compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.....	75
Titolo IV - Altri vantaggi procedurali, sociali e sinergici della scelta di gestione in house.....	76
Paragrafo 4.1 - Vantaggi procedurali rispetto all'esternalizzazione del servizio.....	76
Paragrafo 4.2 – Vantaggi per i dipendenti .....	76
Paragrafo 4.3 – Positivi riflessi e sinergie organizzative .....	78
Paragrafo 4.4 – Non sussistenza dell'illecita interposizione di manodopera .....	78
Titolo V - Conclusioni .....	79

## **Titolo I - Premesse e breve ricognizione sullo stato di fatto delle strutture e dei servizi gestiti dall'ASP "Ardito Desio" di Palmanova e dall'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro promotrici del progetto**

### **Premesse di carattere generale**

La presente relazione costituisce la motivazione a supporto dell'atto deliberativo che il Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Ardito Desio" di Palmanova (UD) assume per la costituzione di una società in house pluripersonale con altra ASP della Provincia di Udine (ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro - UD), alla quale affidare direttamente la gestione dei servizi socio-assistenziali/sanitari e di pulizia, disinfezione e sanificazione ambientale nel contesto delle rispettive residenze protette di cui sono titolari, mediante l'erogazione di prestazioni attualmente gestite mediante appalto tradizionale.

Stante la riforma dell'art. 5, comma 3, del D.Lgs 175 del 2016, per effetto della Legge n. 118 del 2022, la presente relazione è posta a corredo dell'atto deliberativo per comprovare la sussistenza dei presupposti connessi, secondo i seguenti punti argomentativi indicati anche nella **deliberazione della Corte dei Conti, Sezioni Riunite in Sede di Controllo, n. 50/SSRRCO/PASP/2022 del 22 dicembre 2022:**

- a) Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 del TUSP) e finalistici (art. 4 del TUSP);
- b) Motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3 del TUSP);
- c) Motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1 del TUSP);
- d) Motivazione sulla scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- e) Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2 del TUSP).

Si rileva come il modello dell'affidamento *in house* sia stato oggetto di particolare interessamento da parte del recente parere del **Consiglio di Stato del 07 dicembre 2022 sullo schema di nuovo codice dei contratti pubblici**, laddove si legge testualmente: **"Si pensi, ancora, al rapporto tra in house e mercato, rispetto al quale la Corte di giustizia ha tante volte ribadito (pur salvando la disciplina italiana sui limiti all'in house) che il diritto UE non impone il mercato, ma solo il rispetto della concorrenza se si sceglie di andare sul mercato. Il che significa che se un "risultato" può essere realizzato meglio in "autoproduzione", la P.A. lo può (e forse lo deve) fare, perché il suo compito è curare gli interessi della collettività, che non necessariamente coincide con la sollecitazione proconcorrenziale degli interessi economici delle imprese a competere per avere un contratto. [...].La codificazione del principio in esame determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l'opzione fortemente restrittiva del D.Lgs n. 50/2016, sulla quale si erano appuntati i dubbi di compatibilità comunitaria di cui all'ordinanza n. 138 del 07 gennaio 2019 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato, poi risolti, in senso negativo, da Corte di Giustizia ord. 6 febbraio 2020, in cause riunite da C-89/19 a C-91/19, Rieco Spa.**

La disposizione è in linea con quanto previsto in altri Stati membri dell'U.E.. Ad esempio nell'ordinamento francese, l'art. 1 del Code della commande publique sancisce: "Les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique".

La disposizione si ricollega **ai principi della fiducia e del risultato**, che orienta la scelta dell'Amministrazione anche nella scelta tra mercato e autoproduzione, così recuperando, in coerenza anche con alcune indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 131/2020) l'"amministrazione del fare", per troppo tempo sacrificata in base a visioni nazionali prive di fondamento unionale, a favore di un'amministrazione che si limita, con l'obbligo di esternalizzazione, a "far fare agli altri".

Il Consiglio di Stato nel suddetto **parere del 07 dicembre 2022** ha precisato inoltre a pagina 21 con riferimento all'art. 7 dello schema del nuovo codice dei contratti pubblici che **"si è però semplificata la motivazione attraverso la previsione secondo cui, in caso di prestazioni strumentali, l'affidamento in house si intende sufficientemente motivato qualora l'amministrazione dia conto dei vantaggi in termini di economicità, celerità e perseguimento degli interessi strategici. In via generale, viene escluso l'obbligo di dimostrare la situazione di "fallimento del mercato" e di esporre le ragioni che giustificano il ricorso all'istituto, mentre rimane la valutazione della congruità economica dell'offerta.**

*Nell'ottica del superamento dell'atteggiamento fortemente restrittivo nei confronti dell'in house, si spiega anche la scelta di non riproporre il particolare procedimento di iscrizione nel registro ANAC, previsto dall'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016".*

Quanto sopra esplicitato dalla Corte di giustizia europea e dal Consiglio di Stato è stato recentemente trasfuso nelle basilari disposizioni di principio del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs 31 marzo 2023, n. 36 con l'art. 7 che ha introdotto anche il c.d. **principio di auto-organizzazione amministrativa**, ove si prevede al comma 1) che *"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"*: con ciò ponendo anche sul piano normativo l'autoproduzione, l'esternalizzazione e la cooperazione su un piano di tendenziale parità.

Al comma 2 del medesimo articolo si prevede altresì che *"Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi e forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1 (Principio del risultato), 2 (Principio della fiducia) e 3 (Principio dell'accesso al mercato). 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 delle 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 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"*: con ciò semplificando l'onere motivazionale in caso di affidamento di prestazioni strumentali all'istituzione pubblica.

Nella relazione che segue verrà necessariamente scisso il momento costitutivo della società dal momento attinente alla correttezza dell'affidamento diretto sulla base dei criteri indicati nel summenzionato art. 7 del nuovo Codice dei contratti pubblici, il quale rappresenta un momento successivo rispetto alla costituzione della società, seppur inevitabilmente legato alla stessa.

Nella presente relazione si presterà particolare attenzione alle argomentazioni necessarie alla costituzione del nuovo soggetto sociale che si pone come pregiudiziale rispetto alle indicazioni recate all'art. 7, comma 2 del nuovo codice degli appalti.

In questo preambolo introduttivo, va segnalato che il periodo emergenziale generato dal contagio Covid-19 ha reso necessario riportare sotto un più stretto controllo pubblico l'erogazione delle principali prestazioni socio-sanitarie erogate prevalentemente nei confronti di anziani fragili non autosufficienti e dei servizi accessori (pulizia, disinfezione e sanificazione ambientale), nei termini che vedremo. Ciò ha rappresentato una delle ragioni per rivedere le periodiche esternalizzazioni mediante le tradizionali procedure ad evidenza pubblica (gare d'appalto).

### **Paragrafo 1.1 - Contesto giuridico e stato di fatto delle strutture**

Al fine di poter effettuare l'analisi della migliore soluzione gestoria degli strategici servizi strumentali che l'ASP "Ardito Desio" di Palmanova e l'ASP "G. Chiabà" intendono approntare nel contesto delle rispettive residenze protette, si ritiene opportuno effettuare preliminarmente una breve ricognizione sullo stato di fatto delle due strutture e sui rispettivi servizi gestiti.

In primo luogo va evidenziato che le due residenze protette che saranno oggetto di analisi sono gestite da due **Enti pubblici** che si configurano sotto il profilo giuridico-ordinamentale quali **Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona** (di seguito menzionate con l'acronimo **ASP**).

Le Asp nel contesto della Regione Friuli Venezia Giulia sono disciplinate dalla L.R. 11 dicembre 2003, n. 19, la quale, secondo quanto disposto dal D.lgs. 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della L. 8 novembre 2000, n. 328), ha previsto e regolato la trasformazione delle primigenie e secolari Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) oppure - alternativamente in base a determinati criteri - in soggetti aventi personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro. La legge regionale 11/12/2003, n. 19 ha quindi disciplinato la trasformazione dell'ex IPAB lasciando libertà sul modello da scegliere, ovvero aziende pubbliche di servizi alla persona o persone giuridiche di diritto privato (fondazioni o associazioni) (artt. 1 e 19); prevede il loro inserimento nel sistema integrato di interventi e servizi sociali, riservando alla giunta regionale la disciplina delle modalità di concertazione e cooperazione tra i livelli istituzionali e le istituzioni operanti nel campo socio-assistenziale nonché di definire "*le risorse regionali eventualmente disponibili per potenziare gli interventi e iniziative delle istituzioni...*" (art. 2; si veda l'art. 5, c. 6 bis). Precisa che le ASP "*non hanno fini di lucro, hanno personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e operano con criteri imprenditoriali*", intendendosi per "*criteri imprenditoriali*" "*autonomia imprenditoriale*" (L.R. n. 31/2018, di interpretazione autentica dell'articolo 3 della L. R. n. 19/2003), perseguendo il "pareggio di bilancio" (art. 3).

L'ASP "Ardito Desio" di Palmanova e l'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro, essendo tutti i componenti dei rispettivi Consigli di Amministrazione designati con decreto dai rispettivi sindaci dei Comuni di Palmanova e di San Giorgio di Nogaro e avendo quindi provenienza di nomina esclusivamente pubblicistica, hanno optato per la trasformazione da IPAB in ASP<sup>1</sup>, mantenendo quindi la personalità giuridica di diritto pubblico già presente nelle precedenti Istituzioni (IPAB). Le due ASP hanno quindi natura di "ente pubblico".

Nel caso concreto, le due aziende non espletano attività non remunerative, non contano sul supporto finanziario degli enti locali di riferimento, gestiscono servizi alla persona con risorse proprie perseguendo l'obiettivo dell'equilibrio economico. Pertanto, alla luce dei requisiti individuati dal Consiglio di Stato dovrebbero qualificarsi (pur nella "non univocità delle soluzioni offerte dalla giurisprudenza e dagli interpreti" - così: Cass. S. U. 9/8/2018, n. 20.684) **ente pubblico economico**. Per la giurisprudenza amministrativa anche "l'azienda speciale del Comune rientra nella categoria degli enti pubblici economici (Cass. nn. 15.661/06, 18.015/02 e 10.968/01) e, ai fini dell'applicazione della disciplina di cui al D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165....non rientrano nella nozione di amministrazione pubblica gli enti pubblici economici, non ricompresi nell'elencazione contenuta nell'articolo 1, comma 2, del citato decreto...." (Cons. Di Stato 7/2/2012, n. 641; TAR Umbria, n. 281/2014). In quest'ottica, l'Ardito Desio e la Giovanni Chiabà non sarebbero ricomprese nella pubblica amministrazione ex art.l, c. 2, D. Lgs. n. 165/2001.

Non sfugge che la soluzione prospettata si presterebbe a smentita qualora si accentuasse la mera possibilità di ottenere "risorse regionali", ovvero si considerassero i cespiti immobiliari, risorse e finanziamenti pubblici già attribuiti alle ex IPAB a cui le due ASP sono succedute "contributi", ovvero "beneficio in risorse pubbliche" (sentenza n. 161/2012 del Giudice delle leggi). In tal caso, le due ASP potrebbero essere avvicinate o assimilate alle aziende speciali degli enti locali (art. 114, D. Lgs. n. 267/2000) e riqualficate (secondo parte della giurisprudenza) **enti pubblici non economici**. Va rilevato, a questo proposito, che la giurisprudenza, anche di legittimità, non è affatto univoca nello stabilire la connotazione di ente pubblico marcatamente non economico alle aziende speciali (si veda: Cass. S. U. 9/8/2018, n. 20.684).

Posto il quadro di particolare incertezza qualificatoria che avvolge l'Ente ASP, si ritiene che nel caso di specie la configurazione giuridica dell'ASP "Ardito Desio" di Palmanova e dell'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro combini maggiormente le caratteristiche di ente pubblico economico<sup>2</sup>.

\*\*\*\*\*

---

<sup>1</sup> Vedasi Decreto assessorile Autonomie Locali n. 10, prot. n. 17022/4 – 371-2 del 10 ottobre che trasforma l'IPAB "Casa di Riposo di Palmanova" in ASP "Ardito Desio". Con omologo Decreto assessorile Autonomie Locali n. 15/2005 venne trasformata l'IPAB "Casa di riposo Giovanni Chiabà" in ASP "Giovanni Chiabà".

<sup>2</sup> Quanto sopra emerge in particolare da un autorevole parere pro-veritate in materia ordinamentale e giuslavoristica dell'Avv.to FLAVIANO DE TINA di Udine del 15 febbraio 2023.

Per quanto riguarda la configurazione della residenza gestita e dei servizi gestiti, la struttura gestita dall'ASP "Ardito Desio" di Palmanova si configura quale "residenza protetta" di terzo livello, in quanto è rivolta prevalentemente all'ospitalità di anziani per la quasi totalità non autosufficienti fornendo prestazioni di carattere sanitario e riabilitativo, oltre a quelle di tipo alberghiero e di socializzazione-animazione, secondo gli standard previsti dal D.P.Reg. n. 0108/Pres. del 18/08/2022, pubblicato sul BUR n. 35 del 31/08/2022, con cui è stato emanato il nuovo Regolamento per la "definizione dei requisiti, dei criteri e delle evidenze minimi strutturali, tecnologici e organizzativi per la realizzazione e per l'esercizio dei servizi semiresidenziali e residenziali per anziani".

Lo svolgimento dell'attività assistenziale e sanitaria agli ospiti accolti nella struttura della sede istituzionale è organizzata in nuclei con una capacità ricettiva complessiva di 117 ospiti, dei quali n. 94 non autosufficienti (con profili di bisogno dai più gravi ai meno gravi: A star – A - B – C ) e n. 23 autosufficienti (profilo di bisogno E), secondo la seguente suddivisione:

- n. 83 posti letto in nuclei di tipologia N 3 (che accolgono persone anziane con profili di bisogno A complesso, A, B e comportamentale);
- n. 11 posti letto in nuclei di tipologia N 2 (con profili di bisogno di gravità intermedia C )
- n. 23 posti letto in nuclei di tipologia N 1 (autosufficienti con profilo di bisogno minimo).

Gli ospiti trovano sistemazione in camere a più letti, in relazione alle condizioni psicofisiche ed alla disponibilità delle stanze.

Ogni camera, opportunamente arredata, è dotata di idonea attrezzatura per offrire il senso della più totale sicurezza: letti elettrici ad altezza variabile, con asta solleva – malati e sponde laterali di protezione, testata luminosa, cuscini e coperte ignifughe, telefono, tv, cordicelle di chiamata del personale di piano, rilevatori di fumo, lampada ad accensione automatica in caso di interruzione della corrente di rete, riscaldamento e raffrescamento, acqua sanitaria calda e fredda.

La "Residenza protetta" di terzo livello palmarina funziona permanentemente nell'arco delle 24 ore, per l'intera settimana e per tutto l'anno.

L'accoglimento degli ospiti anziani presso la struttura residenziale di Palmanova avviene secondo il seguente ordine di priorità previsto dalla Carta dei diritti e dei servizi istituzionali ed in subordine in base al criterio cronologico di presentazione della domanda<sup>3</sup>:

1. I residenti nel Comune di Palmanova;
2. I residenti nei seguenti Comuni:

Bagnaria Arsa	Bicinicco	Chiopris Viscone
Gonars	Santa Maria la Longa	Trivignano Udinese
	Visco	

<sup>3</sup> Vedasi carta dei servizi dell'ASP "Ardito Desio" approvata con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 17 del 20 giugno 2023 e pubblicata sul sito istituzionale [www.asparditodesio.it](http://www.asparditodesio.it) e Regolamento interno per l'accoglimento e la permanenza degli ospiti approvato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 18 del 20 giugno 2023.

3. I residenti nei seguenti Comuni:

Aiello del Friuli	Aquileia	Campolongo Tapogliano
Carlino	Cervignano del Friuli	Fiumicello Villa Vicentina
Latisana	Lignano Sabbiadoro	Marano Lagunare
Muzzana del Turgnano	Palazzolo dello Stella	Pocenia
Porpetto	Precenicco	Rivignano Teor
Ronchis	Ruda	San Giorgio di Nogaro
San Vito al Torre	Terzo d'Aquileia	Torviscosa

4. I residenti nei restanti Comuni della regione Friuli Venezia Giulia,

5. I residenti in altre regioni.

La residenza protetta di terzo livello gestita dall'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro eroga invece presso la propria sede istituzionale la seguente gamma di servizi:

- Servizio residenziale per n. 151 ospiti anziani non autosufficienti;
- Servizio semiresidenziale integrato (Centro Diurno) per n. 15 ospiti;
- Servizio semiresidenziale Alzheimer (Centro Diurno) per n. 20 ospiti.

In tale struttura, oltre al servizio residenziale per anziani non autosufficienti durante le 24 ore, viene gestito un Centro diurno integrato che si configura quale servizio semiresidenziale rivolto ad adulti e anziani auto e non autosufficienti, ovvero come luogo di accoglienza finalizzato a sopperire alle carenze che una persona anziana ed i suoi *caregiver* trovano nell'ambito della propria vita domestica, con l'obiettivo di favorire la permanenza a domicilio delle persone adulte e/o anziane in condizioni di difficoltà, ponendosi quindi come servizio alternativo alla logica dell'istituzionalizzazione<sup>4</sup>.

In tale struttura viene altresì gestito un Centro diurno semiresidenziale rivolto a persone affette da Morbo di Alzheimer o da altre forme di demenza senile. Tale centro si pone come risorsa strategica nelle politiche di contrasto all'istituzionalizzazione con l'obiettivo di limitare o ritardare il ricovero presso strutture residenziali, offrendo al tempo stesso un servizio di sostegno alle famiglie<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Vedasi Regolamento del Centro Diurno per anziani auto e non autosufficienti approvato con deliberazione n. 79 del 28/12/2015 e Carta dei servizi ASP "Giovanni Chiabà" pubblicata sul sito [www.gchiaba.it](http://www.gchiaba.it).

<sup>5</sup> Vedasi Regolamento del Centro Diurno per anziani affetti da morbo di Alzheimer e Demenza Senile e Carta dei servizi ASP "Giovanni Chiabà" pubblicata sul sito [www.gchiaba.it](http://www.gchiaba.it).

## Paragrafo 1.2 - Analisi del problema

L'ASP "Ardito Desio" di Palmanova e l'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro intendono individuare ed implementare nei rispettivi contesti operativi la migliore forma di gestione nella modalità "**contracting in**" per la gestione dei servizi di assistenza della maggior parte dei nuclei di ospiti prevalentemente non autosufficienti accolti presso le rispettive residenze protette, nonché dei servizi di pulizia e sanificazione ambientale delle "unità di vita" (locali di degenza e spazi comuni) delle rispettive strutture residenziali in luogo della tradizionale forma esternalizzata di gestione dei servizi stessi attualmente svolta con affidamento in appalto (contracting out/outsourcing).

Le ragioni della presente analisi partono dalla importante esigenza concreta di garantire nell'ambito dei reparti istituzionali di degenza degli ospiti e negli spazi comuni di convivenza delle rispettive residenze protette **una stabile e soddisfacente qualità delle prestazioni assistenziali/sanitarie e accessorie** (pulizie/sanificazione ambientale), evitando la necessità di indire periodicamente (ogni cinque o sette anni) gare d'appalto che, oltre a comportare durante le operazioni di gara lungaggini burocratiche legate alle vischiose procedure pubblicistiche, generano frequentemente laboriose problematiche di passaggio delle consegne dagli operatori economici uscenti a quelli subentranti (normalmente cooperative/società del settore affidatarie dei servizi) e che, in sede di espletamento delle procedure ad evidenza pubblica, portano con sé inevitabili **rischi di vertenze** avanti le giurisdizioni amministrative e civili (**rischi di contenzioso**).

L'obiettivo è quindi quello di evitare **il ricorrente e periodico riproporsi di perniciose situazioni di subentro e di modifica dell'assetto organizzativo di tali delicati e strategici servizi integrati c.d. "labour intensive" (caratterizzati dalla prevalenza di prestazioni lavorative) che si verificano in occasione del cambio di gestione degli operatori economici nelle procedure ad evidenza pubblica (gare d'appalto)**, che il più delle volte si riverberano negativamente soprattutto sulla qualità delle prestazioni erogate all'utenza istituzionale rappresentata dalle fragili persone anziane prevalentemente non autosufficienti.

## Paragrafo 1.3 - Soluzioni alternative possibili

Le soluzioni alternative al ricorso al mercato (contracting out – outsourcing) che si intende analizzare nel presente elaborato per la gestione dei citati servizi integrati con la modalità "contracting in" sono le seguenti:

- 1) **Società "in house" pluripersonale** ai sensi dell'art. 16 del Testo unico delle società partecipate (D.Lgs 175/2016);
- 2) **Fondazione tradizionale e fondazione di partecipazione** a struttura aperta ai sensi degli artt. 12 e 1332 del codice civile.

Queste due alternative si pongono in sintonia con le specifiche finalità delle ASP fissate dalla legislazione nazionale e regionale.

Infatti, l'art. 6, comma 3 del D.Lgs 207 del 2001 (recante la riforma delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e la disciplina della loro trasformazione in ASP) prevede testualmente che *"nell'ambito della sua autonomia l'azienda pubblica di servizi persona può porre in essere tutti gli atti ed i negozi, anche di diritto privato, funzionali al perseguimento dei propri scopi istituzionali e all'assolvimento degli impegni assunti in sede di programmazione regionale. In particolare, l'azienda pubblica di servizi alla persona può costituire società od istituire fondazioni di diritto privato al fine di svolgere attività strumentali a quelle istituzionali nonché di provvedere alla gestione e alla manutenzione del proprio patrimonio"*.

Dopodichè, la norma citata delegava alle Regioni la potestà di disciplinare i procedimenti per la trasformazione delle IPAB nelle Aziende pubbliche di servizi alla persona: cosa che anche la Regione Friuli Venezia Giulia (al pari di altre Regioni italiane) ha fatto, prima con la Legge regionale 11 dicembre 2003, n. 19 e poi, con la L.R. n. 6 del 2006. In particolare nella prima legge citata (all'art. 3, comma 3) viene esplicitamente confermato che le ASP *"possono, altresì, partecipare o costituire società, nonché istituire fondazioni di diritto privato al fine di svolgere attività strumentali al conseguimento dei fini istituzionali, nonché di provvedere alla gestione e alla manutenzione del proprio patrimonio"*; nella seconda (all'art. 12, rubricato proprio "Funzioni delle Aziende pubbliche di servizi alle persone"), viene ribadito che *"le Aziende pubbliche di servizi alle persone sono autorizzate a partecipare a società a capitale misto pubblico e privato o a capitale interamente pubblico per la gestione ed erogazione degli interventi e servizi del sistema integrato"*.

In definitiva, sia lo Stato che le Regioni italiane (ivi compresa la Regione Friuli Venezia Giulia) – le quali, a seguito della riforma costituzionale del 2001, hanno acquisito potestà "normativa primaria residuale" in materia di assistenza sociale (ai sensi del comma 4° del "nuovo" art. 117 della Costituzione) - hanno emanato apposite leggi per promuovere la costituzione delle società in questione e "riconoscere" alle stesse una precipua funzione socio-assistenziale.

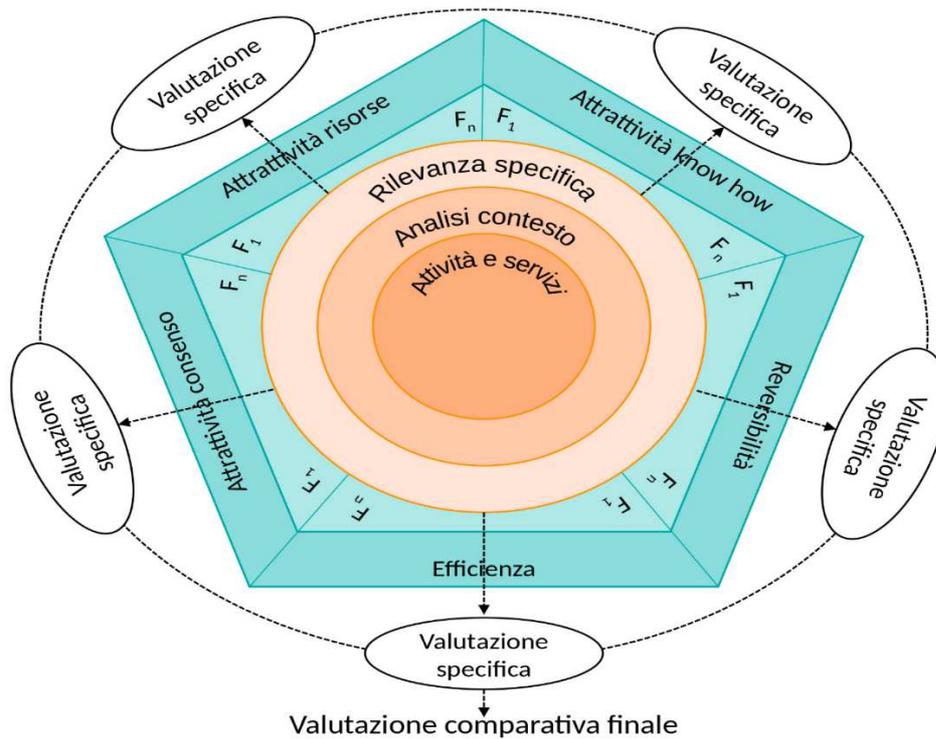
Alla luce di tale contesto normativo, l'ASP "Ardito Desio" di Palmanova e l'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro hanno effettuato una analisi comparativa degli alternativi strumenti di gestione di "contracting in" previsti dalle citate disposizioni per individuare quello che, pur rimanendo all'interno dei confini del settore pubblico, sia più funzionale ed efficace all'espletamento dei servizi integrati in questione sia in termini di specializzazione, sia in termini di contrattualizzazione degli stessi.

In una visione più ampia che travalica le considerazioni giuridiche, nella scelta della forma di gestione più consona per la gestione dei servizi strumentali strategici innanzi descritti è stata effettuata una valutazione specifica di tutti gli aspetti contenuti nella seguente matrice che riassume in modo sintetico i multi-fattori che dovrebbero essere sviscerati per motivare la scelta gestionale più opportuna e conveniente, comprendenti sia quelli inerenti la fattibilità tecnico-giuridica, sia le valutazioni di carattere economico-finanziario (efficienza) e gli apprezzamenti in merito all'efficacia e all'attrattività nelle sue varie declinazioni e sfumature<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Lezione del prof. ANDREA GARLATTI del 23 febbraio 2023 del Modulo 3 "Forme di gestione dei servizi" del Master "Dirigere e governare le istituzioni pubbliche" – annualità 2022-2023.

## Forme di gestione



### **Titolo II° - Analisi strategica della fattibilità tecnica e giuridica della costituzione della società in house pluripersonale per la gestione di alcuni cruciali servizi strumentali delle ASP promotrici della nuova iniziativa imprenditoriale e confronto con lo strumento della fondazione con particolare riferimento a quella di partecipazione**

#### **Paragrafo 2.1 – Vantaggi e svantaggi delle forme di gestione ammesse dalla normativa nazionale e regionale di settore**

Le due ASP promotrici dell'iniziativa, dovendosi necessariamente muovere nel contesto normativo sopra delineato, hanno quindi preliminarmente messo a punto una comparazione dei vantaggi e svantaggi dei modelli di gestione della società rispetto a quello della fondazione di diritto privato e, come vedremo nel seguito, una volta individuato il modello societario come quello più consono, le ASP stesse hanno deciso di utilizzare tra i modelli societari astrattamente utilizzabili, quello della società a responsabilità limitata per le ragioni che verranno nel seguito evidenziate.

Relativamente al primo aspetto, è stato effettuato un confronto tra il modello societario in house "pluripersonale" ed il modello della "fondazione di partecipazione" che si attaglia maggiormente al caso di specie rispetto alla fondazione di tipo tradizionale per l'apertura all'adesione di una pluralità di soggetti pubblici e privati, trattandosi di una operazione promossa da due soggetti "fondatori" che hanno personalità giuridica pubblica.

Le soluzioni alternative al ricorso al mercato (contracting out – outsourcing) che sono state analizzate per la gestione dei citati servizi integrati con la modalità "contracting in" sono le seguenti:

- **Società “in house” pluripersonale** ai sensi dell’art. 16 del Testo unico delle società partecipate - TUSP (D.Lgs 175/2016);
- **Fondazione di partecipazione** a struttura aperta ai sensi degli artt. 12 e 1332 del codice civile.

I punti di forza del modello di gestione previa **costituzione di una società in house “pluripersonale”** che sono stati oggetto di apprezzamento si possono così riassumere:

A) **Controllo stringente e periodico** da parte delle ASP socie delle attività svolte dalla società “in house” attraverso l’istituzione di un “Comitato di controllo analogo” che consente di adottare tempestivamente e con frequenza periodica infrannuale le azioni correttive di feed back più efficaci della gestione sociale<sup>7</sup>;

B) Il modello della società “in house” consente di **intercettare interessanti risorse contributive** negli svariati settori in ambito regionale e nazionale, operando le stesse in regime di diritto privato anche se soggette ai controlli stringenti degli Enti pubblici (ASP socie);

C) **Esigie risorse necessarie per la costituzione** del modello societario Srl “in house” (Capitale sociale minimo € 10.000,00 nelle Srl ordinarie) e clausole di reversibilità codificate per tutti i modelli societari in caso di recesso, garantendo la restituzione della conferita quota di partecipazione al capitale sociale.

La Fondazione di partecipazione, seppur abbia i seguenti vantaggi meritevoli di attenzione:

a) **Apertura all’adesione di una pluralità di soggetti pubblici e privati** - persone fisiche o giuridiche – in qualità di partecipanti fondatori e di altri soggetti non fondatori che possono essere ammessi successivamente alla costituzione con possibilità di raccogliere ulteriori risorse finanziarie e conferimenti patrimoniali<sup>8</sup>;

b) **Assenza di una disciplina specifica e ampio spazio riconosciuto all’autonomia privata** dalle scarse disposizioni codicistiche sulle fondazioni che consentono di disegnare l’organizzazione dell’ente nel modo più confacente alle peculiari finalità perseguite dai fondatori e la naturale

<sup>7</sup> Il requisito del “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi da parte dell’Ente pubblico sulla società partecipata attraverso un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata costituisce una delle tre condizioni essenziali per l’affidamento *in house providing* affinché operi l’esclusione dell’ambito oggettivo di applicazione del Codice degli Appalti di cui al D.Lgs 36/2023, oltre alle seguenti altre due condizioni:

- oltre l’80 per cento dell’attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante (la società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l’ente o con gli enti pubblici che la controllano);
- nella persona giuridica controllata non deve esservi alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto.

Trattasi di requisiti che discendono storicamente dalla celebre sentenza *Tekal* (Corte di giustizia CE, 18 novembre 1999, causa C-107/98, Tekal Srl contro Comune di Viano e AGAC di Reggio Emilia) e che sono stati via via affinati nell’ordinamento comunitario e nei successivi recepimenti dell’istituto nell’ordinamento italiano.

<sup>8</sup> La fondazione di partecipazione rappresenta attualmente un istituto ampiamente utilizzato dagli enti territoriali per la promozione di attività di tipo culturale e artistico, ma anche socio-assistenziale, che normalmente annovera tra i fondatori una pluralità di enti pubblici e di soggetti privati (vedasi *Fondazioni di partecipazione e pubblica amministrazione. Rischi e opportunità di un modello organizzativo “atipico”* di Alessandro Paire – Dottore di ricerca in Diritto pubblico – Università degli Studi di Torino – Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo).

vocazione delle fondazioni al perseguimento delle finalità pubbliche, specialmente nei settori di attività in cui l'elemento commerciale non è prevalente<sup>9</sup>;

c) **Minori costi di compliance** che le fondazioni comportano rispetto alle società di capitali, quest'ultime integralmente assoggettate allo statuto dell'imprenditore commerciale e alle norme speciali di contabilità/finanza pubblica (come ad es. le disposizioni di cui al TUSP - D.Lgs 175/2016) che tendono a sommarvisi rendendolo ancor più rigido e oneroso<sup>10</sup>;

nel caso concreto di specie ove non si richiede al soggetto gestore di svolgere una gestione globale dei servizi residenziali (global service), ma **solo alcuni specifici servizi integrati** delle rispettive residenze protette (**partial service o activity**) consistenti nelle mere attività di assistenza diretta e sanitaria di alcuni nuclei di degenza e nelle attività di pulizie e sanificazione ambientale, si rinvengono i seguenti punti di debolezza del soggetto fondativo di partecipazione:

1) **Rischio che l'affidamento diretto dei servizi integrati ad una fondazione di partecipazione "in house" venga contestata** per la possibilità "naturale" offerta da tale modello di aprire l'adesione e la partecipazione patrimoniale anche ai privati, quando la normativa eccezionale sull'affidamento diretto a soggetti "in house" richiede invece **la totale partecipazione pubblica**, escludendo il meccanismo del controllo analogo in presenza di soggetti privati che potenzialmente potrebbero ottenere un vantaggio capace di incidere negativamente sulla concorrenza (alterazione e distorsione del principio della concorrenza)<sup>11</sup>;

2) **Esclusione dagli Enti del terzo settore di cui al D.Lgs n. 117/2017 e dal relativo registro (RUNTS) delle persone giuridiche (comprese le fondazioni) sottoposte a direzione e coordinamento e controllate dalle Amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2 del D.Lgs 165/2001**; va sottolineato che solo gli Enti che sono iscritti in tale registro (RUNTS) potranno godere di interessanti vantaggi fiscali e della possibilità di accedere a significative risorse contributive, ma per poter accedere a tale registro è necessario che **le Amministrazioni pubbliche non esercitino una influenza dominante sul soggetto fondativo** e che **la nomina della maggioranza dei Consigli di amministrazione di tali entità (incluse le fondazioni) sia appannaggio ed espressione di soggetti privati**: è evidente quindi che questa condizione farebbe perdere il

<sup>9</sup> Come rilevato da F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica*, in *Dir.Amm.*, 2014,1-2, 62 ss. L'ordinamento italiano eredita da quello francese, per il tramite dello Stato Sardo-piemontese, un marcato sfavore per le fondazioni quali corpi intermedi, che si è tradotto, nelle disposizioni del Codice civile del '42, in una esplicita finalizzazione delle stesse alla cura di interessi generali (o almeno super-individuali, essendo ammesse le fondazioni familiari), garantita da forme di controllo pubblica. Ciò che costituisce un limite per i privati, dal punto di vista del fondatore pubblico rappresenta invece una opportunità: tenuto a garantire la destinazione delle risorse investite alle finalità stabilite dalla legge, l'Ente pubblico guarda favorevolmente alla possibilità di mantenere una posizione di controllo sulla gestione delle fondazioni cui intende esternalizzare attività di interesse pubblico.

<sup>10</sup> Si pensi alle regole sulla redazione dei bilanci, all'obbligo di revisione contabile professionale, all'obbligo dell'ente pubblico partecipante di redigere bilanci consolidati con quelli delle società controllate (per gli enti locali e le regioni, D.lgs n. 118/2011). Si veda in proposito F. FRACCHIA, *I controlli sulle società pubbliche*, in *Dir.Proc.Amm.*, 2018,3, 855; C. IBBA, *Diritto comune e diritto speciale nella disciplina della società pubbliche*, in *Giur.Comm.*, 2018, 6, 958 e F.A. CANCELLA, *Le società a partecipazione pubblica*, Roma, 2019.

<sup>11</sup> Vedasi al riguardo ANAC, *Documento del 05 luglio 2022*, con il quale l'Autorità Anticorruzione ha contestato l'affidamento di un Ente locale (Comune di Oristano) della gestione dei musei in modo diretto ad una fondazione di partecipazione (Fondazione Oristano che gestisce i musei e la pinacoteca della provincia sarda), ritenendo che questa non possa qualificarsi come organismo in *house providing* in conseguenza della presenza di soggetti privati (cofondatori) che impedirebbero il controllo del soggetto pubblico. Vedasi anche *sentenza Cass. SS.UU. 2 febbraio 2018, n. 2584* che ha escluso il regime *in house* alle fondazioni di partecipazione, non trovando queste ultime collocazione nell'ambito di attività economiche da svolgere con criteri imprenditoriali, al fine di rinvenire un agire sul mercato in termini concorrenziali con altri soggetti economici, in ragione del fatto che le fondazioni non perseguono scopo di lucro.

**“timone del comando”** alle amministrazioni pubbliche (come le ASP qualora si accolga la prevalente qualificazione delle stesse quali Enti pubblici non economici) che nel caso concreto sono titolari delle attività strumentali svolte presso le rispettive residenze protette;

3) **Necessità di donare/conferire un cospicuo patrimonio (in denaro o in natura) per la costituzione ed il riconoscimento della fondazione:** la normativa regionale attuale (Art. 46 della L.R. 15 giugno 1993, n. 39 e delibera di generalità del 21 luglio 2010, n. 1460) prevede un fondo di dotazione pari ad € 300.000,00 o in alternativa la sussistenza dei seguenti 3 requisiti<sup>12</sup>:

- a) Patrimonio iniziale di almeno € 100.000,00;
- b) Presenza di uno o più soggetti pubblici tra i fondatori;
- c) Contributo dei soggetti pubblici al fondo di gestione di almeno € 50.000,00 annui per 5 anni.

Le ASP fondatrici dovrebbero quindi privarsi di importanti e significative risorse patrimoniali che non sarebbero più suscettibili di ripetizione in caso di recesso, come previsto dall'art. 24, comma 4 del codice civile (verrebbero meno nel caso di specie le condizioni di reversibilità).

Inoltre, anche accreditata giurisprudenza civile e amministrativa (Cassazione civile, Sezioni unite, sentenza 2584 del 02 febbraio 2018 e TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, sentenza n. 831 del 09 giugno 2015), hanno escluso la compatibilità dell'istituto dell'*in house* con il modello della fondazione, la quale per la sua natura e per l'elemento patrimoniale che la caratterizza, male si concilia con il requisito del controllo analogo a quello esercitato sui propri organi/uffici previsto dalla disciplina comunitaria per l'affidamento in house dei servizi. La mancanza della possibilità di esercitare uno stringente controllo sulla fondazione renderebbe, dunque, quest'ultima inadatta alla gestione di qualsiasi servizio ove questo faccia riferimento all'esercizio di una funzione fondamentale o una funzione amministrativa, come quella inerente lo svolgimento di strategici servizi strumentali delle ASP (quali i servizi socio-assistenziali e sanitari e le connesse attività accessorie di pulizia e sanificazione ambientale) delle ASP.

Analogamente, la Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 545/2009/PRSE del 27 luglio 2009 ha osservato che *“la fondazione non è lo strumento idoneo alla gestione di servizi pubblici di rilevanza economica – individuabili secondo i parametri di recente esplicitati da questa sezione nel parere n. 195/2009 dell'11 maggio 2009 – fra i quali a pieno titolo possono annoverarsi le case di riposo per anziani”*.

Alla luce delle motivazioni sopra specificate, le ASP promotrici della costituzione del nuovo soggetto gestorio degli strategici servizi strumentali de quibus supra (assistenza socio-sanitaria della prevalenza dei nuclei di degenza degli ospiti prevalentemente non autosufficienti e servizio di pulizia/sanificazione ambientale) hanno dunque ritenuto preferibile **costituire una società** anziché una fondazione di diritto privato - anche nella variante della *fondazione di partecipazione*, nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa nazionale e regionale sopra richiamata (art. 6, comma 3 del D.Lgs 207/2001, art.3, comma 3 della L.R. 19/2003 e art. 12 della L.R. 6/2006).

Relativamente alla scelta del modello societario, la scelta di costituire, nell'ambito delle più consone società di capitali, una società a responsabilità limitata, anziché una società per azioni, è motivata dal fatto che la S.r.l. garantisce una gestione più semplice e una struttura più elastica, con il vantaggio di abbattere i costi; la S.p.a. ha infatti costi di gestione molto più alti. La

---

<sup>12</sup> Vedasi al riguardo Atti del Convegno del 29 giugno 2011 tenutosi a Palmanova dal titolo “La Fondazione di partecipazione” – Legge regionale 26/2005, articolo 22 “*Interventi a favore dell'innovazione nel settore del welfare*” promosso dalla Direzione regionale salute FVG e dall'Area Welfare dell'ex ASS n. 5 Bassa Friulana.

costituzione della S.r.l. ordinaria è inoltre meno onerosa, in quanto il capitale minimo è di € 10.000, a fronte degli € 50.000 delle S.p.a. Le S.r.l. a capitale minimo possono essere invece costituite con un capitale sociale che va da un minimo di 1 euro fino ad un massimo di 9.999 euro. La struttura della S.r.l. ordinaria, inoltre, si adatta meglio rispetto alla S.p.a. alla società *in house* in questione, essendo la compagine sociale composta da due soli soci aventi personalità giuridica pubblica.

Oltre alle società di capitali, il nostro ordinamento giuridico prevede le società di persone, tra le quali rientrano:

- le società semplici;
- le società in nome collettivo (S.n.c.);
- le società in accomandita semplice (S.a.s.)

Va rilevato al riguardo che le società di persone non hanno personalità giuridica né autonomia patrimoniale. Pertanto, delle obbligazioni sociali rispondono anche i soci con il proprio patrimonio personale in modo solidale ed illimitato.

Oltre alle società di capitali e alle società di persone svolgono attività commerciale anche le società benefit introdotte nel nostro ordinamento dalla Legge n. 208 del 28/12/2015 (Legge di Stabilità 2016). Queste società affiancano all'attività lucrativa l'impegno a creare un beneficio comune che produce impatto positivo sulla società e sull'ecosistema (scopo sociale o di pubblica utilità).

Vi sono poi le società mutualistiche, che si distinguono da quelle lucrative perché non perseguono il profitto, bensì un beneficio per i soci che consiste nell'ottenere beni, servizi o retribuzioni a condizioni più vantaggiose di quelle di mercato. Tra le società mutualistiche rientrano le cooperative, le società di mutua assicurazione e le società consortili.

I consorzi sono forme societarie mediante le quali più imprese, pur mantenendosi autonome, svolgono in comune una o più attività (o funzioni). L'attività consortile può essere svolta anche dalle società di capitali; in questo caso il funzionamento del consorzio è regolato dalle norme previste per il tipo di società di capitali scelto.

Nel caso concreto in esame, la scelta della forma giuridica e del modello di amministrazione e controllo deve essere coerente con le dimensioni e con le caratteristiche dell'impresa in fase di startup. Nello stadio iniziale della sua esistenza, si ritiene che l'azienda debba adottare una forma giuridica snella (come quella della Srl ordinaria), che non ne rallenti l'operatività e non preveda onerosi organi e complesse procedure di amministrazione e controllo<sup>13</sup>.

Infatti, solamente negli stadi di sviluppo successivi al primo, emergerebbe la necessità di adottare modelli societari più articolati, coerenti con le accresciute dimensioni aziendali e con la maggiore varietà e complessità della gestione.

La presenza di soli due soci aventi personalità giuridica pubblica (ASP) nella costituenda società *in house* rende pertanto non compatibili e coerenti le altre forme societarie sopra descritte, quali le

---

<sup>13</sup> Vedasi §2.5.2 *Business plan nella fase di startup – Idea imprenditoriale, modello di business e identità aziendale* di DOMENICO NICOLO' - Egea

società di persone, la società in accomandita per azioni (dove sono presenti più tipologie di soci) e la Società consortile a responsabilità limitata.

La Srl ordinaria prescelta può altresì utilizzare e affiancare l'interessante modello della *società benefit*, a differenza della Srl semplificata per la quale sussiste il divieto di assumere la relativa qualifica. L'azienda for profit come la Srl ordinaria con tale qualifica dovrà assumere in sede statutaria l'impegno di creare un beneficio comune tangibile per la società, come ad es. quello di fornire servizi socio - assistenziali e sanitari a cittadini a basso reddito o a individui e comunità svantaggiate, a migliorare la salute umana ed il benessere dei propri dipendenti. Inoltre, operando come *società benefit*, la società in house aumenterebbe l'attrattiva delle persone che preferiscono acquistare servizi (o lavorare per) aziende socialmente responsabili.

Per quanto riguarda il modello di amministrazione prescelto nella società a responsabilità limitata, si evidenzia la preferenza per il modello classico (o tradizionale) che prevede, oltre all'assemblea dei soci, l'amministratore unico in un'ottica di contenimento dei costi.

Anche il modello di controllo legale sulla gestione e quello di controllo contabile prescelto dalla Srl in house, sempre in ottica di contenimento dei costi, prevede un organo di controllo monocratico esercitato da un solo membro (c.d. sindaco unico) che svolgerà, oltre al controllo sull'amministrazione della società, anche il controllo contabile in quanto iscritto nel Registro dei revisori contabili.

## **Paragrafo 2.2 – Iter costitutivo della PSG Servizi & Salute Srl e necessità di acquisire il parere obbligatorio della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo F.V.G e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)**

Alla luce delle valutazioni innanzi descritte, le due Asp promotrici, quali soci pubblici fondatori, intendono costituire una società in house a responsabilità limitata denominata PSG Servizi & Salute Srl previa deliberazione dei rispettivi Consigli di Amministrazione e successivo atto notarile di costituzione.

Tuttavia, l'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016 (TUSP), come modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), **ha istituito una nuova forma di verifica sugli atti deliberativi di costituzione di una società in house** o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta), prevedendo che l'atto suddetto sia trasmesso dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs.n. 175 del 2016) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Il successivo comma 4 dell'art. 5 dispone che per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o **delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione**, è competente la **Sezione regionale di controllo**.

La norma precisa che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine prescritto di sessanta giorni, l'Amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione: il comma 4 puntualizza che la segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'Amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni sul proprio sito internet istituzionale.

La modifica apportata all'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016 ad opera della legge n. 118 del 2022 ha investito, pertanto, l'esame svolto dalla Corte dei conti sugli atti di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione in società già esistente, da parte di una Pubblica amministrazione.

La modifica all'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, ad opera della l. n. 118/2022, riguarda, dunque, il controllo svolto dalla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione in un organismo esistente:

- a) delineando la "**natura**" della funzione assegnata alla Corte: **consultiva o controllo**;
- b) indicando le **Sezioni competenti** a svolgere detta funzione: i) per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali le Sezioni Riunite in sede di controllo; ii) per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle **altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo**; iii) per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi (cfr. art. 5, comma 4);
- c) disciplinando **la procedura per l'esercizio della funzione**: "L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento" (cfr. art. 5, comma 3);
- d) **stabilendo i parametri di riferimento per lo svolgimento della funzione** (art. 5, commi 1, 2 e 3):
  - d1) I commi 1 e 2 dell'art. 5 impongono all'amministrazione **un'analitica motivazione in ordine**:
    - f) Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 del TUSP) e finalistici (art. 4 del TUSP) della costituenda società;
    - g) Motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3 del TUSP);
    - h) Motivazione circa la sostenibilità finanziaria in senso oggettivo e soggettivo (art. 5, comma 1 del TUSP);
    - i) Motivazione sulla scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
    - j) Compatibilità dell'intervento con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2 del TUSP).

d2) Il comma 4, con riferimento alle valutazioni della Corte, precisa che il parere/controllo deve valutare, sulla base di puntuale motivazione da parte dell'Ente: a) la conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5; b) la conformità a quanto disposto dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo (cfr. Corte conti,

Sez. Riun. in sede di controllo, delib. n.16/SSRRCO/QMIG/2022) e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa<sup>14</sup>.

Alla luce della citata modifica normativa, diviene quindi fondamentale ed obbligatorio motivare la scelta della società in house non solo sul piano tecnico-giuridico come evidenziato in precedenza, ma anche e soprattutto:

- sulla necessità del nuovo soggetto sociale per il perseguimento delle finalità istituzionali e strumentali delle ASP fondatrici;
- sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria in senso oggettivo e soggettivo e della congruità della nuova soluzione gestoria con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità (analisi che verrà sviluppata nella prossima Sezione).

### **Paragrafo 2.3 – Autoproduzione di servizi strumentali di cui all'art. 4, comma 2 del TUSP - Limiti di attività e di scopo**

La società in house pluripersonale a capitale interamente pubblico – che assumerà la denominazione sociale di PSG Servizi & Salute Srl - che subentrerà presso le rispettive residenze protette palmarina e sangiorgina alla tradizionale gestione “in outsourcing” dei servizi assistenziali della maggior parte dei nuclei di ospiti prevalentemente non autosufficienti (affidati attualmente rispettivamente alla Cooperativa sociale Europromos - Health Care di Udine e al Consorzio Blu – Cooperativa sociale di Ravenna) e del servizio di pulizia, disinfezione e sanificazione ambientale delle “unità di vita” - locali di degenza e spazi comuni (attualmente affidati alla società Pulinet Srl di Baselga di Pinè (TN) e Consorzio Blu – Cooperativa sociale di Ravenna), svolgerà un novero di estrinsecazioni sociali – attività che sono strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali delle ASP fondatrici (ASP “Ardito Desio” di Palmanova e ASP “Giovanni Chiabà” di San Giorgio di Nogaro), come peraltro si rinviene anche dall'oggetto sociale previsto nello schema di Statuto.

A tale riguardo, con riferimento all'art. 4 del TUSP, si ritiene opportuno evidenziare in questo paragrafo l'oggetto sociale di PSG Servizi & Salute s.r.l., così come emerge **dall'art. 5 dello schema di Statuto:**

#### **ARTICOLO 5 - Attività dell'oggetto sociale**

*“ La società, al fine di gestire con ogni forma consentita dalla legge servizi e forniture in campo sociale, sanitario e sociosanitario, della tutela dei minori, dei disabili, dei migranti e profughi, ha per oggetto:*

*- la predisposizione, organizzazione e gestione di tutte le attività dirette o strumentali necessarie per l'esercizio delle funzioni delegate nel campo socio-sanitario-assistenziale ed educativo, rivolte agli anziani auto e non autosufficienti, agli inabili ed ai minori, ciò sia su domanda individuale che all'interno di strutture specifiche, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo: centri diurni, centri diurni integrati, centri socio educativi, case albergo, comunità alloggio, case di accoglienza, case di riposo strutture protette e RSA (Residenze Sanitarie Assistite), centri di riabilitazione e*

---

<sup>14</sup> Vedasi a tale riguardo:

Deliberazione n. 41/2023/PASP della Corte dei Conti – Sezione regionale di Controllo per l'Emilia Romagna – Relatore Magistrato Dott. TIZIANO TESSARO – Adunanza del 09 marzo 2023;

Deliberazione n. 32/2023/INPR della Corte dei Conti – Sezione regionale di Controllo per l'Emilia Romagna – Relatore Magistrato Dott. TIZIANO TESSARO – Adunanza del 25 gennaio 2023 ove sono state fornite indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del D.Lgs n. 175/2016 (TUSP);

*lungodegenza, case di cura e reparti ospedalieri, servizi socio - sanitari strutturali a domicilio degli utenti, asili nido, nidi - famiglia, nidi aziendali, nonché la fornitura di attrezzature ed ogni altro articolo e o materiale necessario all'esercizio di dette funzioni da parte dei citati soggetti;*

*- la gestione, diretta o indiretta, di centri diurni e residenziali ed altre strutture con carattere animativo-culturale e del tempo libero finalizzate al miglioramento della qualità della vita;*

*- l'assistenza domiciliare, anche integrata, in particolare a favore di portatori di handicap, anziani e minori; nonché la gestione di servizi finalizzati al recupero ed al reinserimento nella collettività di soggetti svantaggiati economicamente e/o socialmente;*

*- l'inserimento ed accompagnamento, al lavoro, per disabili e/o persone svantaggiate;*

*- i servizi di ristorazione e conferimento pasti;*

*- le attività concernenti la promozione, l'organizzazione e la gestione di corsi di formazione, riqualificazione, aggiornamento professionale nell'ambito socio-sanitario-assistenziale e nel campo dell'amministrazione dei servizi pubblici e privati del settore, ivi comprese la realizzazione di studi ricerche e consulenze;*

*- l'erogazione di qualsivoglia servizio tecnico amministrativo e gestionale atto a supportare la realizzazione dei fini istituzionali degli Enti che partecipano alla società;*

*- lo svolgimento di attività di consulenza e di collaborazione con enti pubblici o privati che operino in campo sociale e sanitario;*

*- l'erogazione dei servizi di cui sopra a soggetti pubblici o privati diversi da quelli partecipati, previa stipulazione di apposite convenzioni per la disciplina e la regolazione dei conseguenti rapporti economico-finanziari o mediante partecipazione a gare d'appalto;*

*- la società potrà anche provvedere alla gestione, all'ampliamento e alla manutenzione del patrimonio delle aziende partecipate e non;*

*- i servizi per la gestione del calore;*

*Al fine di meglio perseguire l'oggetto sociale la società potrà, in via non prevalente, e nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge:*

*- compiere tutte le operazioni immobiliari, mobiliari e finanziarie ed assumere tutte le iniziative utili al raggiungimento dell'oggetto sociale nel rispetto delle limitazioni previste da leggi speciali che regolano le attività in materia finanziaria e creditizia;*

*- assumere, non ai fini del successivo collocamento presso terzi, interessenze, quote, partecipazioni anche azionarie in altre società aventi scopi affini, analoghi o complementari;*

*- concedere fidejussioni, prestare avalli e consentire iscrizioni ipotecarie sugli immobili sociali, anche a garanzia di debiti e obbligazioni di terzi ogni qualvolta l'organo amministrativo lo ritenga opportuno.”*

Per verificare se l'oggetto sociale rispetti il vincolo finalistico previsto dall'art. 4 del T.U.S.P. si deve fare riferimento sia alla normativa di settore richiamata nei paragrafi precedenti del presente elaborato, sia allo Statuto delle rispettive ASP fondatrici.

L'art. 2 dello Statuto dell'ASP "Ardito Desio" di Palmanova<sup>15</sup> recita quanto segue: "L'Azienda non ha fini di lucro, ha personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale, tecnica ed opera con criteri imprenditoriali. Essa informa la sua attività di

---

<sup>15</sup> Statuto vigente dell'ASP "Ardito Desio" di Palmanova approvato con Decreto n. 290/SPS del 10/03/2022 dell'Assessore regionale alla salute, politiche sociali e disabilità, delegato alla Protezione civile del F.V.G.

*gestione a criteri di efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio. L'Azienda persegue la promozione del benessere della comunità locale, in specie dei cittadini residenti nei Comuni di Bagnaria Arsa, Bicinicco, Chiopris Viscone, Gonars, Palmanova, Santa Maria la Longa, Trivignano Udinese e Visco prefiggendosi di:*

*a) perseguire finalità di solidarietà sociale destinate a scopi di promozione umana, assistenza ed integrazione di soggetti socialmente vulnerabili esclusi dal contesto sociale perché portatori di diversità fisiche, psichiche o culturali;*

*b) realizzare strutture di accoglienza, presidi e centri atti allo svolgimento di azioni di promozione sociale ed all'erogazione di servizi utili all'elevamento della qualità della vita ed al miglioramento della convivenza delle comunità territoriali di riferimento;*

*c) promuovere intese costruttive tra Istituzioni del territorio, persone, gruppi, associazioni, enti pubblici ed organizzazioni private, atte a prevenire ed a migliorare situazioni di disagio psichico, fisico e sociale.*

*L'Azienda è inserita a tutti gli effetti nel sistema integrato di interventi e servizi sociali e territoriali, partecipa alla programmazione in ambito locale, adotta forme di cooperazione e di collaborazione secondo le modalità previste dalla normativa regionale.*

*L'attività dell'Azienda si integra e si coordina con gli interventi e le politiche sociali e sanitarie della Regione e dei comuni."*

*L'art. 4 dello Statuto dell'ASP "Giovanni Chiabà"<sup>16</sup> recita quanto segue: "L'Azienda non ha fini di lucro. Scopo fondamentale dell'Azienda è l'assistenza alle persone in condizioni psicofisiche sia di non autosufficienza che di autosufficienza, completa o parziale, in conformità agli obiettivi e agli indirizzi forniti in materia dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. L'azienda può realizzare anche altre iniziative assistenziali al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la sua effettiva partecipazione alla vita comunitaria. In particolare l'azienda si prefigge:*

*a) di ospitare persone autosufficienti e non autosufficienti che esprimano bisogni di tipo socio-assistenziale e/o sanitari e riabilitativi;*

*b) di erogare, previa convenzione, servizi assistenziali, riabilitativi, integrativi, educativi e sanitari agli anziani, minori, persone diversamente abili e a persone in stato di disagio o a beneficio di categorie vulnerabili di cittadini residenti nell'ambito;*

*c) di consentire la partecipazione del volontariato alla propria attività, sostenendone e coordinandone le iniziative;*

*d) di promuovere forme di collaborazione e di associazioni con Enti ed Organizzazioni volte al miglioramento dell'assistenza".*

Dall'analisi della normativa nazionale e regionale di settore e degli statuti, emerge che le finalità della società sono in linea con le finalità dell'A.S.P. e pertanto viene rispettato il vincolo di scopo, in quanto l'oggetto sociale è ricondotto nell'ambito degli scopi perseguiti sulla base della normativa specifica e dello Statuto delle due ASP fondatrici.

---

<sup>16</sup> Statuto vigente dell'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro approvato con Decreto n. 2431/SPS del 17/09/2021 dell'Assessore regionale alla salute, politiche sociali e disabilità, delegato alla Protezione civile del F.V.G.

La partecipazione delle ASP fondatrici nella costituenda società è quindi finalizzata ad offrire un delicato ed importante servizio alla collettività degli anziani del territorio, mediante l'espletamento di attività strumentali al perseguimento delle finalità istituzionali delle ASP socie.

Le attività strumentali che verranno svolte della PSG Servizi & Salute Srl presso le residenze protette delle ASP socie fondatrici (ASP "Ardito Desio" di Palmanova e ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro) sono ad alta intensità di manodopera, prevedendo inizialmente un numero stimato di dipendenti pari a 43 unità lavorative presso la residenza protetta di Palmanova e n. 65 unità lavorative presso la residenza protetta di San Giorgio di Nogaro, unità che verranno inquadrare nei profili socio-assistenziali/sanitari e alberghieri di supporto del CCNL – UNEBA, come vedremo nel seguito. E' inoltre previsto un Ufficio di staff composto da 1 Responsabile dell'Area finanziaria e da 1 impiegato amministrativo, oltre ad un Amministratore Unico. Si prevede quindi un organico complessivo della società di 110 dipendenti.

Il contratto di servizio che sarà sottoscritto tra le ASP socie e la PSG Servizi & Salute Srl avrà pertanto ad oggetto l'affidamento iniziale dei citati servizi strumentali, con remunerazione delle prestazioni erogate sulla base di fatture che saranno emesse dalla società nei confronti degli enti pubblici.

L'affidamento di servizi strumentali è espressamente contemplato tra le attività ammesse dall'art. 4, comma 2, lett. d) del D.Lgs 175 del 2016 (TUSP), relativamente alla *"autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni"*. I limiti di attività prescritti dalla suddetta disposizione vengono quindi rispettati.

#### **Paragrafo 2.4 – Valutazione sul possibile ingresso delle ASP promotrici nella compagine sociale di altre società in house già operanti nel settore**

Un'altra possibilità per gestire i servizi strumentali in precedenza descritti è costituita dal possibile ingresso delle ASP promotrici nella compagine sociale di una società in house già operante sul mercato regionale del settore socio assistenziale e sanitario, attraverso l'acquisto di una quota minoritaria del capitale sociale di tali soggetti, come ad esempio le quote della Penta Servizi Srl di Azzano Decimo (PN) il cui socio di maggioranza è rappresentato dall'ASP "Solidarietà – Mons. Domenico Cadore" oppure le quote della Socialteam Srl di Spilimbergo (PN) il cui socio di maggioranza è rappresentato dall'ASP di Spilimbergo.

In caso di acquisizione di un pacchetto quotistico minoritario, le ASP "Ardito Desio" e "G. Chiabà", seppur avrebbero il vantaggio di poter contare su un assetto direzionale e amministrativo già presente e operativo e di non avere l'onere di far fronte a tutti gli adempimenti necessari per la costituzione della società (redazione atto costitutivo, statuto, adempimenti e pareri correlati alla costituzione, regolamento di controllo analogo, ecc.), avrebbero il non trascurabile svantaggio di dipendere dalla direzione e coordinamento di un Socio pubblico di un'altra Provincia (Pordenone) che detiene la maggioranza del Capitale Sociale. Inoltre, la società Penta Servizi Srl di Azzano Decimo F.V.G., il cui socio di maggioranza è rappresentato dall'ASP "Solidarietà – Mons. Domenico Cadore", annovera già nella sua compagine sociale l'ASP "Casa Lucia" di Pasiano di Pordenone e l'ASP "Umberto I" di Latisana. Anche la Socialteam Srl di Spilimbergo, il cui socio di maggioranza è rappresentato dall'ASP di Spilimbergo, annovera già nella sua compagine sociale l'ASP "Pedemontana" di Cavasso Nuovo e Sequals, l'ASP "Daniele Moro" di Codroipo" ed il Comune di Grado.

Nella presente analisi non si è quindi potuto non tener conto della composizione del Capitale Sociale delle società già operanti nel settore e del conseguente scarso peso che le ASP palmarina e sangiorgina, potenziali subentranti, potrebbero avere in Assemblea, nonché del fatto che le sedi delle predette società risultano distanti dal luogo di produzione del servizio. Questi due elementi potrebbero riportare il servizio alle medesime criticità riscontrate con l'appalto tradizionale che si riflettono negativamente sulla qualità del servizio erogato agli ospiti prevalentemente non autosufficienti delle rispettive strutture (ad es. basso livello qualitativo delle prestazioni a causa dell'elevato turnover, scarsa motivazione del personale, scarso senso di appartenenza sia nei confronti della struttura sia nei confronti del Datore di lavoro conseguente alla lontananza della sede). Si ritiene che tutti questi svantaggi che si riverberano negativamente sulla qualità del delicato e strategico servizio possano essere invece superati con la costituzione di una società *in house* nella forma di una Srl avente sede nel contesto palmarino ove è stato promosso il progetto di nuova costituzione societaria che sotto il profilo logistico si trova nelle immediate vicinanze della residenza protetta gestita dal Socio fondatore ASP "Ardito Desio" e che dista a pochissimi chilometri dalla struttura gestita dall'altro Socio fondatore ASP "G. Chiabà" di San Giorgio di Nogaro.

Si reputa quindi che, nel contesto operativo dei Soci fondatori, l'amministratore unico e le figure di direzione e coordinamento della società *in house* avranno la possibilità di incidere in maniera più pregnante e significativa sulle motivazioni e sul senso di appartenenza del capitale umano impiegato, il quale avrà indubbiamente modo di interloquire più agevolmente con l'assetto direzionale della società che si trova nelle immediate vicinanze del luogo di produzione dei servizi socio-assistenziali e di pulizia/sanificazione ambientale.

### **Titolo III - Analisi della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria della nuova soluzione gestoria dei servizi tramite la PSG Servizi & Salute Srl**

#### **Paragrafo 3.1 - Metodologia utilizzata nel Business Plan – Le chiavi di lettura**

Per dare vita a un'impresa *in house* che possa durare nel tempo, oltre all'analisi dei servizi offerti, del contesto operativo e della migliore soluzione gestoria sotto il profilo tecnico-giuridico che possa dare una soddisfacente risposta ai bisogni delle due ASP promotrici già sviscerata nei paragrafi precedenti, nella parte descrittiva del business plan che seguirà si ritiene strategico e fondamentale valutare le seguenti altre importanti dimensioni:

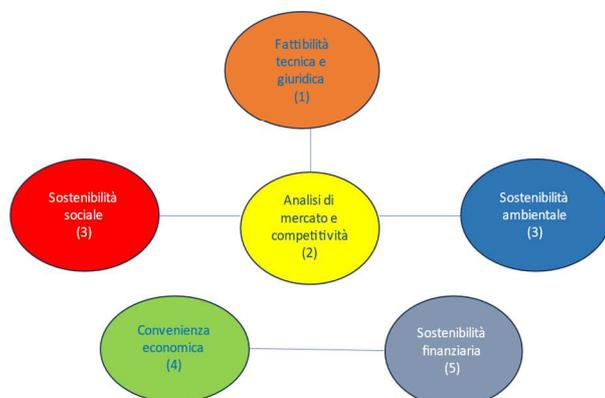
- a) Analisi del mercato e competitività;
- b) Sostenibilità sociale e ambientale;
- c) Convenienza economica e sostenibilità finanziaria.

Attraverso questa analisi, si intende attivare un circolo virtuoso tra le diverse dimensioni della performance della nuova iniziativa imprenditoriale: quella reddituale finanziaria, quella competitiva, quella sociale e quella ambientale, come schematizzato nella seguente figura<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> La dottrina ha posto in luce come la continuità di esistenza e lo sviluppo delle imprese presuppongono il conseguimento di risultati soddisfacenti sotto il profilo competitivo, sociale e reddituale-finanziario: una buona redditività deve essere utilizzata, non soltanto per distribuire dividendi congrui ai soci, ma anche per acquisire risorse finanziarie da investire nel miglioramento della competitività, nel soddisfacimento dei bisogni degli interlocutori sociali, nel miglioramento del livello di benessere della comunità e nella riduzione dell'impatto ambientale dell'impresa. Vedasi § 3.1 *Business plan nella fase di startup – Idea imprenditoriale, modello di business e identità aziendale* di DOMENICO NICOLÒ – Egea – febbraio 2021.

Figura 4.1 Le valutazioni preliminari alla realizzazione del progetto imprenditoriale



Analizzate le prime due valutazioni (fattibilità tecnico-giuridica e analisi di contesto e dei servizi offerti), il processo passa alla fase successiva dell'analisi di mercato e della competitività della proposta di valore rispetto a ciò che è già presente nell'arena competitiva di settore.

Gli stadi successivi del processo di valutazione devono verificare se l'impresa *in house* che si intende avviare potrà essere in grado di creare valore, oltre che per i Soci promotori dell'iniziativa, anche per tutti coloro che contribuiranno alla produzione di ricchezza (ad es. dipendenti) e per la collettività degli anziani fragili accolti presso le rispettive strutture, e se l'iniziativa sarà sostenibile sotto il profilo ambientale per le rispettive comunità del territorio in cui le strutture sono ubicate: verrà quindi verificata anche la sua compatibilità "sociale" ovvero la sua idoneità a soddisfare l'interesse pubblico anche in termini di migliore qualità dei servizi espletati e di soddisfazione sociale di tutti gli stakeholders che dovranno interagire con la società (dipendenti, famigliari, enti territoriali, ecc.).

Dopo aver effettuato queste verifiche dell'impatto sociale e ambientale/territoriale, si passerà a valutare le strategiche dimensioni della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'iniziativa imprenditoriale promossa dalle due ASP che intendono costituire la società *in house*, previa redazione della parte quantitativa del Business plan.

Questa analisi quantitativa prenderà le mosse dalla stima previsionale di tutti i costi diretti ed indiretti (o comuni) dei rami di attività gestiti presso le residenze protette dei due Soci fondatori, al fine di giungere al costo aziendale complessivo dei due rami di attività imprenditoriale gestiti dalla società *in house*: ciò consentirà di effettuare per ogni ramo imprenditoriale gestito una comparazione del costo aziendale specifico (full costing) dei servizi affidati alla *in house* con quello di una potenziale gara d'appalto e con quello di una ipotetica gestione diretta dei servizi di assistenza e pulizia/sanificazione ambientale da parte dei Soci Pubblici (ASP "Ardito Desio" di Palmanova e ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro).

Per semplicità metodologica e di sintesi illustrativa, verrà effettuato il confronto solo del costo aziendale del ramo imprenditoriale gestito presso l'ASP "Ardito Desio" di Palmanova con gli alternativi costi di gestione esternalizzata (appalto) e di gestione diretta, potendo comunque la metodologia stessa essere replicata anche nel contesto del ramo imprenditoriale gestito presso l'ASP "G. Chiabà" di San Giorgio di Nogaro.

I medesimi costi di ogni ramo imprenditoriale verranno poi riclassificati in costi fissi e costi variabili al fine di determinare in apposito successivo paragrafo, attraverso l'applicazione della *Break even analysis*, il punto di pareggio mettendo in relazione fra loro i costi, i ricavi, i volumi di attività ed i risultati economici dello specifico ramo di attività dell'ASP "Ardito Desio" che ne scaturiscono (*Analisi costi, volumi e risultati*) e determinare il c.d. margine di sicurezza; anche in questo caso la medesima metodologia potrà essere replicata presso il ramo d'azienda gestito dall'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro.

Per fare ciò, diventa essenziale e propedeutico procedere alla redazione di un Conto economico previsionale di start-up del primo triennio di attività sociale della costituenda PSG Servizi & Salute Srl con i relativi assunti e postulati di redazione e con applicazione di diarie necessarie per raggiungere un tendenziale e duraturo equilibrio economico e condizioni di sana economicità.

Ciò consentirà di verificare anche la compatibilità "economica" della nuova soluzione gestoria in house con i principi di efficacia, efficienza ed economicità, ovvero la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati e la capacità di realizzarlo al costo minore impiegando le risorse minime indispensabili.

Per avere una visione finanziaria e patrimoniale della nuova società, diviene importante stimare il anche il fabbisogno finanziario della in house associato alle immobilizzazioni operative e al capitale circolante netto operativo, ipotizzando le relative fonti di copertura (mezzi propri o equity e mezzi di terzi), al fine di perseguire l'equilibrio tra fonti ed impieghi attraverso la costruzione di uno Stato Patrimoniale previsionale di start up. Questo strumento consentirà di valutare la sostenibilità e la fattibilità finanziaria sulla base dell'equilibrio tra impieghi e fonti.

Nel caso concreto, siccome la PSG Servizi & Salute Srl – società *in house* nasce come *spin-off* di un gruppo composto da due ASP fondatrici (ASP "Ardito Desio" di Palmanova e ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro), la verifica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria deve essere svolta anche a livello complessivo, considerando l'aggregato nel suo insieme. Ciò perché, anche se il business plan dell'impresa che nascerà dovesse evidenziare risultati attesi non soddisfacenti, potrà essere conveniente avviarla comunque, se emergono **benefici netti** per il gruppo. Questi aggregati costituiscono un'unica entità economica, ancorché siano costituiti da più aziende giuridicamente distinte, come nel caso in esame. La valutazione dell'economicità, quindi, deve essere effettuata da una prospettiva super-aziendale<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Si ha gruppo economico quando più combinazioni economiche di produzione o composte pertinenti a soggetti giuridici diversi sono istituite e rette per un unitario soggetto economico – Vedasi § 16.3.2 *I gruppi economici* tratto dal *Corso di economia aziendale* di GIUSEPPE AIROLDI, GIORGIO BRUNETTI e VITTORIO CODA – Professori emeriti dell'Università Bocconi di Milano – il Mulino 2005. Il gruppo aziendale è quindi, in questa prospettiva, costituito da un insieme di soggetti giuridici giuridicamente distinti, controllati dal medesimo soggetto economico in virtù di un legame partecipativo - Vedasi § 3.1 *La valutazione di gruppi propri, di parti di gruppi, di aziende appartenenti ad un gruppo* di ROBERTO MAGLIO e FRANCESCO AGLIATA tratti da *La valutazione delle aziende, dei gruppi e delle parti aziendali* a cura di E.COMUZZI – F.ZANIN – SIDREA – Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. – Milano 2018.

In questa prospettiva, attraverso il modello del VAN (Valore attuale netto o NPV – Net Present Value), verrà determinato il valore attuale dei benefici futuri derivanti dalla costituzione della **società in house** in un orizzonte temporale di sette anni, che rappresenta la durata tipica dell'alternativa procedura della gara d'appalto (c.d. modello gestorio buy oritatato al mercato): questo VAN verrà determinato sia per l'intero gruppo, sia per lo specifico ramo d'azienda da gestire presso la residenza protetta del Socio fondatore ASP "Ardito Desio" di Palmanova.

### **Paragrafo 3.2 – Analisi qualitativa e quantitativa del mercato**

I servizi di assistenza socio-assistenziale e sanitaria e i servizi accessori (pulizia e sanificazione ambientale) che verranno svolti dalla PSG Servizi & Salute Srl nelle rispettive strutture del territorio, che hanno delicate ricadute sulla qualità della vita degli ospiti anziani prevalentemente non autosufficienti accolti presso le strutture protette dei Soci, vengono erogati nel contesto dell'arena competitiva anche dai seguenti altri soggetti:

- Altre società in house con sede nella Regione Friuli Venezia Giulia (Social Team Srl di Spilimbergo e Penta Servizi Srl di Azzano Decimo);
- Cooperative con sede nella Regione Friuli Venezia Giulia e fuori Regione che gestiscono i servizi in appalto presso Enti pubblici e privati;
- Dipendenti delle Strutture (Enti comunali, A.S.P. e Enti privati) che gestiscono i servizi direttamente.

Tali soggetti pertanto costituiranno i principali competitors di PSG Servizi & Salute S.r.l. Occorre pertanto analizzare quale potrebbe essere il vantaggio competitivo posseduto da PSG Servizi & Salute s.r.l. sia in termini quantitativi (costi) che qualitativi.

### **Vantaggio competitivo in termini quantitativi**

Dal punto di vista dei costi di gestione, come si dirà anche in seguito in modo più analitico e approfondito, la gestione a mezzo di società in house risulta indubbiamente più competitiva sia rispetto alla gestione a mezzo di personale dell'A.S.P., sia rispetto al ricorso al mercato.

Infatti, rispetto all'Ente pubblico la società applicherebbe il CCNL - UNEBA e soggiacerebbe a regole di gestione delle risorse umane più semplificate che consentirebbero di contenere la spesa del personale (sia quella relativa al salario fisso che quello accessorio). Infatti, il rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici riferito all'ultimo semestre 2022, certifica in 930 Euro lorde medie annue il delta tra il compenso di un dipendente pubblico ed il compenso di un dipendente privato. Inoltre, la società in house viene ad essere sgravata dalle indennità per assenze di vario tipo (in primis la malattia) che nel privato sono corrisposte mediante l'intervento dell'INPS, mentre nel contesto pubblico sono a carico delle pubbliche amministrazioni. Infine, l'appesantimento burocratico rappresentato dalle norme che gli Enti pubblici devono rispettare nella gestione diretta del personale non può non tradursi in maggiori costi indiretti di gestione.

Rispetto ad un ente della cooperazione, la società opererebbe secondo il principio di una obiettiva economicità e destinerebbe interamente gli utili conseguiti all'erogazione dei servizi per i due soci che verrebbero preservati all'interno dell'orbita pubblica. Inoltre, corre l'obbligo di sottolineare che il prezzo formulato in sede di gara dalle cooperative, che per legge deve rispettare quanto previsto nelle tabelle ministeriali che individuano il costo minimo del lavoro, soggiace ad un perverso meccanismo di sovrastima. Tale costo viene infatti determinato sulla base di tassi di

assenteismo cautelativi che in realtà sono di molto superiori alla realtà, che fanno “gonfiare” l’offerta e consentono pertanto alle cooperative di avere un significativo “margine di profitto implicito”.

Altro aspetto quantitativo rilevante oggetto di apprezzamento è costituito dalla circostanza che la società in house nel caso concreto beneficerebbe dell’esenzione dall’I.V.A.: infatti, trattandosi di un servizio che viene giuridicamente erogato ai Soci pubblici da un organismo avente indubbio “**carattere sociale**”, la fatturazione verrà effettuata in regime di esenzione soggettiva ex art. 10, comma 1, num. 27 ter del D.PR 633/1972 (con un sicuro risparmio rispetto all’appalto tradizionale del 5%)<sup>19</sup>.

Infine, come già illustrato nei paragrafi introduttivi, le A.S.P. sono Enti pubblici per i quali non si è ancora giunti ad un definitivo inquadramento giuridico, in quanto le posizioni giurisprudenziali amministrative in materia oscillano fra la qualificazione delle stesse quali Enti Pubblici economici e quali Enti pubblici non economici. Tale incertezza interpretativa ha avuto e tutt’oggi continua ad avere diversi e notevoli riflessi ed implicazioni. Una delle più preoccupanti è rappresentata dalle difficoltà di attrarre risorse ed accedere ad alcune forme di finanziamento e di contribuzione che sono ad esclusivo appannaggio degli operatori economici privati. La natura giuridica privata delle società ancorché partecipate, è invece certa e consentirebbe di accedere a tutte le forme di finanziamento e contribuzione dedicate ai soggetti privati.

### **Vantaggio competitivo in termini qualitativi e per le comunità del territorio**

Per quanto riguarda l’aspetto qualitativo, da un’indagine condotta in alcune strutture del territorio, nonché sulla base dell’esperienza condotta dai due Enti fondatori, risulta che i servizi erogati da parte delle Cooperative scontino altresì un basso livello qualitativo a causa dell’elevato turnover e della bassa motivazione del personale, che hanno abbassato la professionalità del personale impiegato. Infatti, a causa dell’insoddisfazione legata alla retribuzione (le retribuzioni determinate con CCNL delle Cooperative risultano inferiori a quelle derivanti dall’applicazione dei CCNL Sanità privata e pubblica) e dello scarso senso di appartenenza (sia nei confronti della struttura che del Datore di lavoro) conseguente alla lontananza con la sede ed alla precarietà dei contratti che la Cooperativa stipula con l’Ente pubblico, si assiste frequentemente al fenomeno c.d. “della fuga dei migliori” e della demotivazione di chi resta.

Con riferimento ai contratti d’appalto, dovendo le pubbliche amministrazioni soggiacere nella fase di scelta del contraente dei servizi oggetto di affidamento sul mercato alle vischiose disposizioni normative in materia di evidenza pubblica predeterminando a monte le regole di svolgimento del servizio (capitolato speciale d’appalto) per una durata di almeno 4 anni eventualmente rinnovabili per ulteriore triennio, nonché agli stringenti vincoli posti dal codice dei contratti pubblici alle varianti in corso di esecuzione, si viene a determinare una rigidità operativa che rende tali strumenti poco elastici e non rispondenti al mutamento delle condizioni normative, di fatto o di strategia del Consiglio di Amministrazione.

---

<sup>19</sup> Vedasi al riguardo *parere pro-veritate* dell’Avv.to ANDREA MISSONI di Udine del 04 giugno 2021 e correlata *sentenza n. 22963 del 17 agosto 2021 della Suprema Corte di Cassazione – Sezione Tributaria*. Vedasi inoltre *sentenza n. 30975 del 02 novembre 2021 della Suprema Corte di Cassazione – Sezione Tributaria*.

Inoltre, il turnover tra i soggetti affidatari ed il loro periodico avvicendamento, conseguente alle logiche delle procedure ad evidenza pubblica (gare d'appalto), tende a fare disperdere il know how gestionale che gli operatori economici di mercato acquisiscono, mentre invece si ritiene che in uno scenario come quello alternativo della società in house possa preservare meglio e beneficiare di tale capitale di conoscenze.

Rispetto ad altri soggetti privati, il fatto di essere a totale partecipazione pubblica consentirà alla PSG Servizi & Salute S.r.l., in uno scenario di condizioni di obiettiva economicità mirato ad equilibrare costi e ricavi, di avere connaturata una vocazione tesa a perseguire l'importante interesse pubblico delle comunità e a realizzare i valori e gli obiettivi di carattere sociale che le due A.S.P. hanno da statuto.

Al tempo stesso, la società in house non è gravata dalle medesime vischiose regole pubblicistiche previste per le due A.S.P. e si presenta pertanto più snella nella gestione, in particolare nelle procedure per il reclutamento e la gestione del personale. Inoltre, la partecipazione esclusiva da parte dei soggetti pubblici ai quali i servizi vengono resi, consente ai due Enti di intervenire sulle scelte e di avere una gestione che giuridicamente viene equiparata a quella diretta, con notevoli vantaggi in ordine alla fidelizzazione del personale nonché alla possibilità di modificare standard quali-quantitativi e regole di esecuzione del servizio.

Sempre nelle indagini condotte dalle due A.S.P. sulle altre società pubbliche presenti in Regione, si è riscontrato come un numero elevato di posti letto gestiti e la già presente plurima partecipazione di altri soci nella compagine sociale potrebbe comportare uno scenario tale da non riuscire a garantire un soddisfacente livello qualitativo e orientato a parcellizzare eccessivamente la governance, andando a ricreare una situazione gestoria simile a quella dell'appalto con le criticità e gli aspetti deteriori già rilevati in capo all'operatore economico affidatario del servizio. Trattandosi di servizi ad alta intensità di manodopera e rivolti a persone fragili, la professionalità, la motivazione e la formazione del personale, la retribuzione garantita e le modalità organizzative scelte, nonché la vicinanza con il centro decisionale e le dimensioni spesso più contenute dell'organizzazione, sono la chiave di successo con il cliente.

Un elemento di criticità della costituenda società potrebbe nella fase iniziale essere rappresentato dalle dimensioni, che non consentono elevate economie di scala, che purtuttavia sono ampiamente compensate dalla motivazione e dalle facilitazioni legate alla vicinanza alla struttura. Non è infatti infrequente la constatazione che Enti di grosse dimensioni, che dovrebbero realizzare migliori economie di scala, in realtà perdono in competitività a causa proprio della distanza tra il centro decisionale e la base operativa: questo è ancor più vero nei servizi alla persona, dove la qualità viene in gran parte determinata dal benessere organizzativo e dall'atteggiamento degli operatori<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Difatti, un servizio svolto in un territorio di piccole dimensioni o poco abitato, per una questione economica data dal rapporto tra costi di produzione e guadagni, è generalmente meno appetibile per un operatore economico. Infatti, in caso di servizi di piccole dimensioni, una società in house potrebbe avere già a priori maggiori possibilità di essere ritenuta il modello più conveniente ed efficiente su realtà territorialmente limitate. Vedasi al riguardo § 2 *La ricerca dell'efficienza nell'affidamento in house* del capitolo II *In house tra evoluzione, efficienza, futuro, figure affini e contestazione in giudizio* di DANIELA ANSELMINI e CHIARA DE MARTINO tratti da *Società in house – L'affidamento nella pratica* – Maggioli Editore 2023 .

Occorre inoltre tener conto che PSG Servizi & Salute S.r.l. attualmente vede due soci nella compagine societaria, ma altre realtà vicine potrebbero manifestare l'interesse ad un ingresso nella stessa per poter beneficiare di una gestione equiordinata a quella diretta senza gli appesantimenti burocratici ed economici della stessa. L'ingresso di nuovi soggetti nella compagine societaria sarà vantaggioso finché il numero di posti letto gestiti risulterà non eccessivo, tale da non aggravare eccessivamente la complessità organizzativa.

Oltre ad erogare servizi della stessa tipologia per altre realtà territorialmente limitrofe o logisticamente vicine che manifestassero l'intenzione di subentrare nella compagine societaria, PSG Servizi & Salute s.r.l. potrebbe anche ampliare il novero servizi rispetto a quelli offerti nella fase iniziale alle strutture dei Soci fondatori. Infatti, PSG Servizi & Salute s.r.l. potrebbe gestire ad es. anche il servizio di ristorazione o altri servizi di carattere sociale e socio-sanitario compatibili con l'oggetto sociale previsto dallo Statuto.

Le società partecipate da A.S.P. della Regione che erogano servizi analoghi a quelli che produrrà la PSG Servizi & Salute S.r.l. risultano in aumento: l'ultima neonata risale al 2019 (Penta Servizi S.r.l. di Azzano Decimo) e questo testimonia come l'interesse per questi modelli gestionali sia viepiù crescente e come i risultati raggiunti dalle realtà esistenti incoraggino la replica.

I rapporti istituzionali ed il network delle relazioni con i diversi attori del territorio sono un altro elemento da tenere in considerazione per la valutazione del mercato: PSG Servizi & Salute S.r.l. dovrà infatti interfacciarsi con vari soggetti del territorio (Servizio Sociale dei Comuni dei due Ambiti, Distretto Sanitario, Associazioni di volontariato e di promozione sociale, istituti scolastici, Istituzioni formative specializzate nel campo della formazione specifica degli operatori da impiegare nelle strutture per anziani, ecc.) ed indubbiamente, la sua presenza sul territorio agevolerà tali plurime relazioni.

### **Paragrafo 3.3 - Stima dei costi della società in house e relativa classificazione**

Quello dell'analisi e della classificazione dei costi è un passaggio obbligato, necessario prima di poter effettuare qualsiasi calcolo di costi di prodotti o di centri funzionali o di convenienza economica delle produzioni dell'impresa, nonché per qualsiasi previsione dell'efficienza economica o tentativo di controllarli. Gli strumenti di **management accounting** sono quindi sostanzialmente modellati intorno all'analisi dei costi ed esprimono i loro risultati secondo la classificazione di essi<sup>21</sup>.

Di conseguenza, è necessario anche in questa sede riassumere sinteticamente i punti di vista secondo i quali si opererà la classificazione dei costi della costituenda società in house, al fine di definire le premesse che si ritengono necessarie per la corretta impostazione del Conto economico previsionale di esercizio o budget d'esercizio che verranno illustrati nel successivo paragrafo.

In sintesi, nel nostro caso, verrà effettuata la distinzione fra:

- **Costi diretti (o speciali):** costi che possono essere imputati ad un prescelto oggetto di riferimento che nel nostro caso è rappresentato dal Centro di attività (o di servizio) che la società svolgerà presso le rispettive residenze protette di Palmanova e San Giorgio di Nogaro;

---

<sup>21</sup> Vedasi § 2.2 *L'analisi e la classificazione dei costi* tratto da *Programmazione e Budgeting – Pianificare gli imprevisti in Azienda* di PAOLO MARIZZA e GUIDO GRISI – Gruppo Editoriale Jackson S.p.a. 1989

- **Costi indiretti (o comuni):** costi che non possono essere imputati al prescelto oggetto di riferimento (Centro di attività) e che richiedono per la relativa attribuzione l'individuazione di un criterio di riparto; ne caso concreto di specie questi costi verranno ripartiti sulla base della partecipazione al Capitale sociale dei due soci.

Il costo diretto (o speciale) più importante per la gestione sociale è rappresentato dal costo retributivo e contributivo del personale da impiegare negli specifici segmenti imprenditoriali (Centri di attività o di servizio) nel contesto delle rispettive residenze protette per la gestione degli specifici e strumentali servizi socio-assistenziali/sanitari e di pulizia e sanificazione ambientale.

La PSG Servizi & Salute Srl svolgerà infatti presso le due ASP Socie servizi ad alta intensità di manodopera (*c.d. labour intensive*) ed è quindi fondamentale pervenire alla costruzione del preventivato costo totale del lavoro necessario per lo svolgimento dei succitati servizi integrati.

### **Modalità di costruzione del costo del lavoro per Centro di attività**

Nel contesto del Centro di attività della residenza palmarina, con il supporto di un autorevole Studio di consulenza del lavoro di Udine (Avv.to Flaviano De Tina), si è pervenuti alla determinazione di una previsione di costo retributivo e contributivo medio di un ipotetico organico di n. 43 unità lavorative desunto dagli attuali inquadramenti giuridici ed economici del personale attualmente impiegato nei servizi appaltati affidati rispettivamente alla società cooperativa sociale Europromos Social Health Care di Udine (servizi di assistenza) e alla Pulinet Srl di Baselga di Pinè -TN (servizi di pulizia e sanificazione ambientale).

L'organico necessario per l'espletamento dei servizi integrati di assistenza e di pulizia/sanificazione ambientale presso la residenza protetta palmarina da parte della nuova PlamaSan Service Srl, nella fase di avvio dell'attività sociale, è così stimato, tenendo conto che attualmente il tempo pieno del CCNL – Contratto cooperative sociali prevede un orario di 38 ore settimanali e che il Contratto Multiservizi per l'attività di pulizia prevede un orario di 40 ore settimanali:

<b>Profilo</b>	<b>Regime orario</b>	<b>Numero unità lavorative</b>
Operatori di assistenza - OSS	Tempo pieno 100%	3
Operatori di assistenza - OSS	Tempo parziale 94,74%	15
Operatori di assistenza - OSS	Tempo parziale 47,37%	8
Operatori di assistenza - OSS	Tempo parziale 63,16%	1
Infermieri	Tempo parziale 94,74 %	4
Fisioterapisti	Tempo parziale 94,74%	1
Fisioterapisti	Tempo parziale 78,95%	1
Animatore – Coordinatore	Tempo pieno 100%	1
Animatore	Tempo parziale 78,95%	1
Addetti alle pulizie	Tempo parziale 37,50%	5
Addetto alle pulizie	Tempo parziale 35%	2
Addetti alle pulizie - Referente	Tempo parziale 37,50%	1
<b>Totale unità stimate da impiegare</b>		<b>43</b>

Questo conteggio del costo del lavoro ipotizza l'assunzione di personale analogo e omologo a quello utilizzato negli appalti in essere presso la residenza protetta palmarina, prendendo a riferimento i due principali contratti collettivi maggiormente applicati nelle realtà delle gestioni in house:

- a) CCNL delle Istituzioni socio-assistenziali UNEBA;
- b) CCNL delle Istituzioni socio assistenziali ANASTE;

Dai relativi conteggi effettuati a cura del consulente del lavoro esperto in materia, calibrati sulla base del summenzionato organico di 43 unità lavorative, si perviene ad un costo medio annuo retributivo e contributivo base così distinto:

- a) Costo annuo medio base CCNL UNEBA = € 923.823,46;
- b) Costo annuo medio base CCNL ANASTE = € 905.649,73

Il summenzionato costo del lavoro medio determinato dal consulente va incrementato delle indennità di turno notturno e festivo, degli straordinari e maggiorazioni che, sulla scorta della specifica esperienza degli attuali appalti e delle tabelle ministeriali, incidono mediamente in una percentuale del 11,70% e degli oneri relativi alla sostituzione ferie/permessi e dei costi per malattia e maternità che, per l'intervento dell'INPS a copertura, sono parzialmente a carico della società in house che incidono nella misura del 6% come onere a carico aziendale. Aggiungendo tali oneri, si perviene quindi al seguente previsionale costo annuo del lavoro aziendale:

#### **CCNL UNEBA**

Costo annuo medio base CCNL UNEBA = € 923.823,46  
+ Indennità di turno, straordinari e magg. = € 108.087,34  
+ Sostituzioni ferie/permessi e mal./mat. = € 55.429,41  
**Costo del lavoro annuo aziendale UNEBA = € 1.087.340,21**

#### **CCNL ANASTE**

Costo annuo medio base CCNL ANASTE = € 905.649,73  
+ Indennità di turno, straordinari e magg. = € 105.961,02  
+ Sostituzioni ferie/permessi e mal./mat. = € 54.338,98  
**Costo del lavoro annuo aziendale ANASTE = € 1.065.949,73**

A scopo prudenziale, il costo che verrà preso in considerazione nelle successive analisi (Conto Economico previsionale e analisi di convenienza) è quello del contratto più oneroso tra quelli applicabili, ovvero quello del CCNL-UNEBA maggiormente applicato nelle realtà privatistiche in house.

Analogo percorso di costruzione del costo del lavoro è stato eseguito anche per la residenza protetta di San Giorgio di Nogaro che prevede di impiegare n. 65 unità lavorative nei servizi di assistenza e di pulizia/sanificazione ambientale, pervenendo con il prescelto CCNL-UNEBA ad un previsto costo totale comprensivo degli oneri per indennità di turno e sostituzioni pari ad € 1.759.608,28.

## Tablelle riassuntive dei costi diretti ed indiretti della in house

Per pervenire al complessivo costo aziendale annuo della gestione in house, ai rispettivi costi diretti annui del lavoro sopra determinati per Centro di attività, sulla scorta della specifica esperienza acquisita nella gestione delle rispettive residenze protette e sulla scorta di preventivi di spesa preventivamente acquisiti, sono stati aggiunti gli altri costi diretti specifici dei rispettivi Centri di attività ed i costi indiretti (o comuni).

I costi indiretti (o comuni) vanno ripartiti fra i due segmenti imprenditoriali gestiti dalla società in house presso la residenza palmarina del Socio ASP "Ardito Desio" e presso la residenza sangiorgina del Socio ASP "Giovanni Chiabà" secondo un determinato criterio. Il criterio più consono nel caso di specie è stato individuato nelle seguenti rispettive quote di partecipazione al Capitale Sociale dei Soci fondatori:

- ASP "Ardito Desio" = 42%;
- ASP "Giovanni Chiabà" = 58%

in quanto dette percentuali rispecchiano tendenzialmente la dimensione delle rispettive residenze in termini di numerosità del personale impiegato, del numero dei posti letto delle rispettive strutture e dei "Costi per servizi" della produzione caratteristica rilevati dai rispettivi Bilanci di esercizio dei rispettivi Enti (Soci fondatori).

Si perviene quindi alle seguenti tabelle riassuntive dei costi diretti ed indiretti:

Descrizione costi diretti	Importi	Costi diretti ASP Ardito Desio	Costi diretti ASP Giovanni Chiabà
Costo personale assistenza/pulizie/animazione contratto	2.846.948,49	1.087.340,21	1.759.608,28
D.P.I.	33.000,00	15.000,00	18.000,00
Assicurazioni	10.000,00	5.000,00	5.000,00
Costi materiale di pulizia e sanificazione	22.770,00	10.000,00	12.770,00
Formazione e sicurezza obbligatoria	10.000,00	5.000,00	5.000,00
Lavanoio divise	10.000,00	3.500,00	6.500,00
Consulenze del lavoro per buste paga e adempimenti lavoristici	20.000,00	10.000,00	10.000,00
<b>Totale costi diretti (A)</b>	<b>2.952.718,49</b>	<b>1.135.840,21</b>	<b>1.816.878,28</b>

Descrizione costi Indiretti	Importi	Costi indiretti ASP Ardito Desio (42%)	Costi indiretti ASP Giovanni Chiabà (58%)
Costo amministratore unico	50.000,00	21.000,00	29.000,00
Costo responsabile risorse umane e amministrativo	43.000,00	18.060,00	24.940,00
Costo 1 unità amministrativa di supporto	26.000,00	10.920,00	15.080,00
Costo Revisione e controllo	5.000,00	2.100,00	2.900,00
Costo DPO e privacy	3.000,00	1.260,00	1.740,00
Formazione non obbligatoria	7.500,00	3.150,00	4.350,00
Medico competente e RSPP	6.000,00	2.520,00	3.480,00
Costo supporto informatico	4.000,00	1.680,00	2.320,00
Spese di funzionamento (telefoni, utenze, fotocopie, cancelleria, ecc.)	5.000,00	2.100,00	2.900,00
Costo canoni licenze software	4.000,00	1.680,00	2.320,00
Consulenze contabilità, fiscali e di start up	20.000,00	8.400,00	11.600,00
<b>Totale Costi indiretti (B)</b>	<b>173.500,00</b>	<b>72.870,00</b>	<b>100.630,00</b>

<b>Totale costi complessivi diretti e indiretti (A+B)</b>	<b>3.126.218,49</b>	<b>1.208.710,21</b>	<b>1.917.508,28</b>
---	---------------------	---------------------	---------------------

## **Riclassificazione in costi fissi (o costanti) e costi variabili**

La distinzione dei costi a seconda della loro variabilità è la più nota e la più studiata dalla scienza economica e consente di effettuare anche nel nostro caso l'analisi della determinazione del punto di pareggio e del margine di sicurezza per ogni Centro di attività (o di servizio) che verranno sviluppati in apposito successivo paragrafo.

Rientrano nella categoria dei **costi costanti o fissi** (detti anche costi di struttura) i costi il cui ammontare non varia, apprezzabilmente, nel breve periodo, neppure nel caso di variazioni nel livello dell'attività produttiva (misurate da un'opportuna variabile quantitativa rappresentata nel nostro caso dal numero di ore di servizio assistenziale/pulizia erogate) cospicue rispetto al campo di variabilità che quest'ultima nel breve periodo può avere, detto "area pertinente di attività".

I rimanenti costi rientrano invece nella categoria dei **costi variabili**, i quali variano al variare del volume di produzione. Il loro legame con le variazioni del livello di attività può essere il più vario e, in particolare, possiamo avere<sup>22</sup>:

- a) **costi variabili proporzionali** rispetto alla misura dell'attività (quale il numero di pezzi, la quantità di prodotto o di servizio erogato, il tempo di funzionamento, ecc.), legati dunque ad essa da un coefficiente di proporzionalità, il che li rende costanti per unità di produzione, al contrario dei costi costanti, che sono invece costi variabili decrescenti rispetto all'unità di produzione: si tratta del comportamento più spesso ipotizzato che verrà utilizzato anche nelle analisi di convenienza in esame, perché il più semplice da descrivere matematicamente, pur ottenendo una sufficiente e adeguata approssimazione della realtà;
- b) **costi più che proporzionali**, che crescono a tasso crescente rispetto alla misura dell'attività (ma allora anche diminuiscono in modo più che proporzionale in caso di riduzione);
- c) **costi meno che proporzionali**, che variano a tasso decrescente rispetto al volume di attività;
- d) **costi che sono legati al volume di attività da una relazione inversa**, e quindi diminuiscono al crescere dell'attività, il che ovviamente si può verificare solo da un certo livello di attività in poi, prima del quale detti costi avevano raggiunto dei valori positivi, altrimenti si avrebbe l'assurdo di costi negativi.

Ai fini della nostra analisi, vengono qui di seguito riportate le seguenti tabelle in cui è stata effettuata la riclassificazione dei prevedibili costi diretti e indiretti precedentemente ipotizzata in costi fissi e costi variabili, considerando questi ultimi come proporzionali rispetto al volume di attività (ore di prestazioni erogate) ai fini delle successive analisi di efficienza e di convenienza:

---

<sup>22</sup> Vedasi § 2.2 già citato *L'analisi e la classificazione dei costi* tratto da *Programmazione e Budgeting – Pianificare gli imprevisti in Azienda* di PAOLO MARIZZA e GUIDO GRISI – Gruppo Editoriale Jackson S.p.a. 1989

Descrizione costi diretti riclassificati in costi fissi e costi variabili	Importi	Costi fissi diretti ASP Ardito Desio	Costi fissi diretti ASP Giovanni Chiabà	Costi Variabili diretti ASP Ardito Desio	Costi Variabili diretti ASP Giovanni Chiabà
Costo personale assistenza/pulizie/animazione contratto	2.846.948,49	0,00	0,00	1.087.340,21	1.759.608,28
D.P.I.	33.000,00	0,00	0,00	15.000,00	18.000,00
Assicurazioni	10.000,00	5.000,00	5.000,00	0,00	0,00
Costi materiale di pulizia e sanificazione	22.770,00	10.000,00	12.770,00	0,00	0,00
Formazione e sicurezza obbligatoria	10.000,00	5.000,00	5.000,00	0,00	0,00
Lavanoio divise	10.000,00	0,00	0,00	3.500,00	6.500,00
Consulenze del lavoro per buste paga e adempimenti lavoristici	20.000,00	0,00	0,00	10.000,00	10.000,00
<b>Totale costi diretti (A)</b>	<b>2.952.718,49</b>	<b>20.000,00</b>	<b>22.770,00</b>	<b>1.115.840,21</b>	<b>1.794.108,28</b>

Descrizione costi Indiretti riclassificati in costi fissi e costi variabili	Importi	Costi fissi indiretti ASP Ardito Desio	Costi fissi indiretti ASP Giovanni Chiabà	Costi Variabili indiretti ASP Ardito Desio	Costi Variabili indiretti ASP Giovanni Chiabà
Costo amministratore unico	50.000,00	21.000,00	29.000,00	0,00	0,00
Costo responsabile risorse umane e amministrativo	43.000,00	18.060,00	24.940,00	0,00	0,00
Costo 1 unità amministrativa di supporto	26.000,00	10.920,00	15.080,00	0,00	0,00
Costo Revisione e controllo	5.000,00	2.100,00	2.900,00	0,00	0,00
Costo DPO e privacy	3.000,00	1.260,00	1.740,00	0,00	0,00
Formazione non obbligatoria	7.500,00	3.150,00	4.350,00	0,00	0,00
Medico competente e RSPP	6.000,00	2.520,00	3.480,00	0,00	0,00
Costo supporto informatico	4.000,00	1.680,00	2.320,00	0,00	0,00
Spese di funzionamento (telefoni, utenze, fotocopie, cancelleria, ecc.)	5.000,00	2.100,00	2.900,00	0,00	0,00
Costo canoni licenze software	4.000,00	1.680,00	2.320,00	0,00	0,00
Consulenze contabilità, fiscali e di start up	20.000,00	8.400,00	11.600,00	0,00	0,00
<b>Totale costi indiretti (B)</b>	<b>173.500,00</b>	<b>72.870,00</b>	<b>100.630,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

<b>Totale costi complessivi fissi e variabili diretti e indiretti (A+B)</b>	<b>3.126.218,49</b>	<b>92.870,00</b>	<b>123.400,00</b>	<b>1.115.840,21</b>	<b>1.794.108,28</b>
---	---------------------	------------------	-------------------	---------------------	---------------------

Tutti i costi sopra elencati che sono stati riclassificati secondo due punti di vista della loro classificazione (costi diretti-indiretti e costi fissi-variabili) rappresentano i c.d. costi operativi di gestione della costituenda società in house, ovvero i costi che la società dovrà sostenere per garantire l'attività caratteristica, che consentiranno di stimare in via previsionale il reddito operativo al lordo degli ammortamenti e degli oneri finanziari. Detti costi possono essere raggruppati per ragioni di una migliore intelligibilità del Conto economico previsionale oggetto di prossimo esame nei seguenti principali aggregati:

<b>AGGREGATI COSTI OPERATIVI GESTIONE CARATTERISTICA IN HOUSE</b>	Importi non arrotondati	Arrotondamenti	Totale
Costi retributivi e contributivi personale assistenziale/pulizie	2.846.948,49	1,51	2.846.950,00
Costi retributivi e contributivi personale di staff	69.000,00		69.000,00
Compensi organi sociali (amministratore e Organo controllo)	55.000,00		55.000,00
Costi per prestazioni di servizi vari: assicurazioni, lavanoio, formazione)	37.500,00		37.500,00
Costi per consulenze (RSPP, DPO, Medico Competente, Consulenza per Bilancio, Consulenza del lavoro, supporto informatico e avvio)	53.000,00		53.000,00
Costi materie materie prime, sussidiarie e di consumo	55.770,00		55.770,00
Spese di funzionamento e canoni licenze	9.000,00		9.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>3.126.218,49</b>	<b>1,51</b>	<b>3.126.220,00</b>

**Paragrafo 3.4 - Conto Economico Previsionale e Stato Patrimoniale della in house con relativi assunti e ipotesi di calcolo**

**Conto Economico Previsionale**

<b>CONTO ECONOMICO PREVISIONALE</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Ricavi da pagamento servizi da parte ASP "A. Desio"	1.209.975,00	1.209.975,00	1.209.975,00
Ricavi da pagamento servizi da parte ASP "G. Chiabà"	1.918.075,00	1.918.075,00	1.918.075,00
<b>TOTALE RICAVI DI VENDITA E DELLE PRESTAZIONI</b>	<b>3.128.050,00</b>	<b>3.128.050,00</b>	<b>3.128.050,00</b>
Altri Ricavi e Proventi	15.000,00	15.000,00	15.000,00
<b>VALORE DELLA PRODUZIONE (A)</b>	<b>3.143.050,00</b>	<b>3.143.050,00</b>	<b>3.143.050,00</b>
COSTI retributivi e contributivi del personale assistenziale e delle pulizie/sanificazione	2.846.950,00	2.846.950,00	2.846.950,00
COSTI retributivi e contributivi del personale di staff (amministrativi)	69.000,00	69.000,00	69.000,00
COMPENSI organi sociali (Amministratore e organo di controllo)	55.000,00	55.000,00	55.000,00
COSTI PER PRESTAZIONI DI SERVIZI VARI (assicurazioni, lavanolo, formazione)	47.970,00	47.970,00	47.970,00
COSTI consulenze (RSP, DPO, Medico competente, Consulenza per Bilancio, Personale, Supporto informatico e Avvio)	40.680,00	40.680,00	40.680,00
COSTI MATERIE PRIME, SUSSIDIARIE E DI CONSUMO (dispositivi di protezione individuale, prodotti pulizie, cancelleria, ecc.)	66.620,00	66.620,00	66.620,00
<b>TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE (B)</b>	<b>3.126.220,00</b>	<b>3.126.220,00</b>	<b>3.126.220,00</b>
<b>MARGINE OPERATIVO LORDO (A - B)</b>	<b>16.830,00</b>	<b>16.830,00</b>	<b>16.830,00</b>
AMMORTAMENTI	(2.000,00)	(2.000,00)	(2.000,00)
ONERI E PROVENTI FINANZIARI	(1.000,00)	(1.000,00)	(1.000,00)
<b>RISULTATO ANTE IMPOSTE</b>	<b>13.830,00</b>	<b>13.830,00</b>	<b>13.830,00</b>
IMPOSTE SUL REDDITO			
IRES dell'esercizio (aliquota attuale 24%) arrotondato	(3.320,00)	(3.320,00)	3.320,00
IRAP dell'esercizio (Azzeramento primi tre anni)	0,00	0,00	0,00
<b>UTILE NETTO PREVISTO</b>	<b>10.510,00</b>	<b>10.510,00</b>	<b>10.510,00</b>

Ipotizzando l'avvio della gestione sociale della in house in data 01/01/2024, il Conto economico previsionale qui sopra riportato è stato sviluppato su un orizzonte temporale di tre esercizi 2024-2025-2026 della costituenda società in house PSG Servizi & Salute Srl con le voci principali previste dall'art. 2435 bis del codice civile che disciplina il Bilancio in forma abbreviata per le società "minori" che hanno, come si prevede nel caso di specie, una consistenza dell'attivo dello Stato patrimoniale inferiore ad € 4.400.000,00 e ricavi delle vendite e delle prestazioni inferiori ad € 8.800.000,00, seppur la società abbia un organico medio previsto di oltre 50 dipendenti (110 dipendenti complessivi).

I ricavi delle vendite e delle prestazioni dei rispettivi Centri di attività (o di servizio) sono stati determinati prendendo in considerazione il totale dei rispettivi costi operativi della gestione caratteristica e dividendoli per le giornate annue (365), pervenendo ad una diaria giornaliera arrotondata per eccesso come segue:

$D_1$  = Diaria giornaliera da applicare al Socio Asp "Ardito Desio";

$D_2$  = Diaria giornaliera da applicare al Socio Asp "Giovanni Chiabà";

$CO_1$  = Costi operativi del Centro di attività palmarino;

$CO_2$  = Costi operativi del Centro di attività sangiorgino;

gg annui = 365

Quindi abbiamo:

$$D_1 = \frac{€ 1.208.710,21}{365} = € 3.311,53 \text{ (diaria giornaliera arrotondata ad € 3.315,00)}$$

$$D_2 = \frac{€ 1.917.508,28}{365} = € 5.253,45 \text{ (diaria giornaliera arrotondata ad € 5.255,00)}$$

Pertanto:

Ricavi da pagamento servizi da parte ASP "A. Desio" = € 3.315 x 365 = € 1.209.975

Ricavi da pagamento servizi da parte ASP "G. Chiabà" = € 5.255 x 365 = € 1.918.075

Queste diarie giornaliere secondo le stime dovrebbero garantire in tendenziale equilibrio economico consentendo di coprire i rispettivi costi operativi della gestione caratteristica dei due Centri di attività.

In tale Conto economico, oltre ai ricavi delle vendite e delle prestazioni costituite dai corrispettivi derivanti dai servizi assistenziali e di pulizie espletati a favore delle ASP socie fondatrici, si prevedono anche altri ricavi e proventi derivanti da potenziali contribuzioni che la costituenda società in house potrà ricevere quale neo-impresa costituita, potendo contare su una attrattività di risorse che le istituzioni regionali e nazionali mettono a disposizione dei soggetti che agiscono in regime privatistico.

Nei costi della produzione vengono invece riportati gli aggregati dei costi operativi della gestione caratteristica che sono stati oggetto di analisi nel precedente paragrafo.

### **Criteri e postulati utilizzati per redigere il Conto economico previsionale**

Per determinare i valori da inserire nel conto economico si è tenuto conto di:

- 1) Il personale che la costituenda società dovrebbe assumere è stato determinato tenendo conto dell'attuale personale in forze con le cooperative che gestiscono il servizio nelle due A.S.P., nonché di un organico di staff composto da un Responsabile dell'area amministrativa-finanziaria ed un impiegato. L'organico complessivo può essere così rappresentato:

Tabella 1 – Organico società in house

Figure	Numero stimato
Quadri	1
Impiegati	1
Coordinatori	2
Infermieri	4
Fisioterapisti	2
Educatori-animatori	1
OSS	67
Addetti all'assistenza senza titolo OSS	15
Addetti alle pulizie	17
<b>Totale dipendenti</b>	<b>110</b>

A scopo prudenziale, il costo è stato determinato applicando il CCNL UNEBA, il contratto più oneroso tra quelli applicabili (ANASTE e UNEBA).

L'importo stimato degli oneri retributivi e contributivi per il solo personale destinato ai servizi da espletare presso la residenza del socio A.S.P. "A. Desio" di Palmanova pari ad € 1.087.340,21 viene così ripartito fra i vari profili professionali:

Tabella 2 – Costo personale per svolgimento servizio A.S.P. "A. Desio"

Numero	Profilo	Costo retributivo e contributivo
1	COORDINATORE	30.756,00
4	INFERMIERI	116.552,92
2	FISIOTERAPISTI	53.420,09
1	EDUCATORE - ANIMATORE	23.012,35
23	OSS	561.498,34
4	ADDETTI ALL'ASSISTENZA PRIVI DI TITOLO	67.092,98
8	ADDETTI ALLE PULIZIE	71.490,78
43	<b>TOTALE</b>	<b>923.823,46</b>
	INDENNITA' DI TURNO PARI AL 11,70% DEI COMPENSI	108.087,34
	ONERI PER SOSTITUZIONI PARI AL 6% DEI COMPENSI	55.429,41
	<b>TOTALE CON INDENNITA' ED ONERI PER SOSTITUZIONI</b>	<b>1.087.340,21</b>

Analogamente è stata effettuata per l'onere retributivo e contributivo di complessivi € 1.759.608,28 della residenza sangiorgina dell'ASP G. Chiabà:

Tabella 3 – Costo personale per svolgimento servizio A.S.P. “G. Chiabà”

	Profilo	Costo
1	COORDINATORE	30.757,00
44	OSS	1.043.521,21
11	ADDETTI ALL'ASSISTENZA PRIVI DI TITOLO	247.094,77
9	ADDETTI ALLE PULIZIE	204.352,29
65	TOTALE	1.525.725,26
	INDENNITA' DI TURNO PARI AL 11,70% DEI COMPENSI	154.600,64
	ONERI PER SOSTITUZIONI PARI AL 6% DEI COMPENSI	79.282,38
	TOTALE CON INDENNITA' ED ONERI PER SOSTITUZIONI	1.759.608,28

2) Dettaglio analitico voci di costo:

- COSTO EMOLUMENTI DEL PERSONALE: compensi a dipendenti dedicati alle due strutture e dipendenti ufficio di staff (come meglio precisati);
- COMPENSI ORGANI SOCIALI: compensi ad Amministratore e organo di Revisore/controllo;
- COSTO PRESTAZIONI DI SERVIZI: spese per assicurazione, lavaggio divise, formazione;
- COSTI CONSULENZE: importo consulenze per contabilità, lavoro, avvio, privacy, sicurezza e supporto informatico;
- COSTO MATERIE PRIME, SUSSIDIARIE E DI CONSUMO: tutti i generi di consumo quali i dispositivi di protezione individuale usa e getta, la cancelleria, telefonia, ecc.

- 3) Gli ammortamenti previsti sono relativi alle immobilizzazioni materiali e immateriali (comprendenti anche gli oneri di costituzione) valorizzate in un costo storico presunto di € 10.000,00 e ammortizzabili in 5 anni;
- 4) Si prevede prudenzialmente una differenza negativa fra proventi ed oneri finanziari pari ad € 1.000,00
- 5) Non sono stati valorizzati i costi relativi alla sede, in quanto alla società verrà concesso il comodato gratuito di una porzione dell'immobile di proprietà dell'A.S.P. "A. Desio".

Come si evince dal Conto economico previsionale, la neo costituenda società PSG Servizi & Salute Srl si prefigge di conseguire già durante il primo triennio un minimo margine di redditività positiva per poter assicurare una obiettiva economicità di gestione consentendo di coprire gli oneri di gestione esclusivamente con le proprie fonti di ricavo, evitando situazioni di soccorso finanziario da parte delle ASP socie fondatrici o il ricorso a capitale di credito che, soprattutto nello scenario economico attuale, sarebbe particolarmente oneroso per effetto del repentino innalzamento dei tassi del mercato creditizio bancario.

Per quanto riguarda gli aspetti fiscali, va evidenziato il particolare vantaggio dell'azzeramento dell'IRAP durante i primi tre periodi di imposta dalla nuova costituzione e dell'aliquota agevolata del 2,9% per il quarto ed il quinto periodo di imposta: ciò in forza dell'art. 7 della Legge regionale 20 febbraio 2015, n. 3 e del correlato Regolamento concernente i criteri e modalità per l'applicazione della riduzione dell'aliquota IRAP di cui al Decreto del Presidente della Regione 24 giugno 2015, n. 0124/Pres. Queste disposizioni fiscali prevedono che le nuove società e gli enti di cui all'art. 73, comma 1, lettere a) e b) del T.U.I.R. (in cui sono ricomprese anche le S.r.l.) costituite a decorrere dal 01 gennaio 2015 possono beneficiare dell'azzeramento dell'IRAP nel primo triennio dalla costituzione e dell'aliquota ridotta del 2,9% per il quarto e quinto periodo di imposta. Si prevede che anche il quarto e quinto anno un impatto contenuto dell'imposizione IRAP, in quanto il Valore della produzione netta su cui calcolare detta imposta può beneficiare della deducibilità dal Valore della produzione lorda dei costi retributivi e contributivi del personale a tempo indeterminato che, nel caso concreto della PSG Servizi & Salute Srl, sarebbe assolutamente preponderante rispetto a quello a tempo determinato che sarebbe deducibile solo per la parte dei contributi e non per la parte retributiva.

L'imposta IRES è stata applicata utilizzando l'aliquota vigente del 24% applicata sul reddito imponibile dopo le riprese fiscali.

### **Stato Patrimoniale Previsionale nella fase di start-up**

Sul fronte patrimoniale, va segnalato che, oltre all'apporto del Capitale sociale iniziale pari ad € 10.000,00, nella misura del 42% da conferire a cura dell'ASP "A. Desio" e nella misura 58% da conferire a cura dell'ASP "G. Chiabà" di San Giorgio di Nogaro, l'ASP "Ardito Desio" metterà a disposizione **in comodato gratuito** alla società PSG Servizi & Salute Srl una porzione dell'immobile della Palazzina Savorgnan da adibire agli uffici della società, incluso anche parte dell'arredo di tali uffici. Con il corrispettivo delle prestazioni (diaria giornaliera) che la società riceverà mensilmente che include anche le spese generali dirette ed indirette, la stessa acquisterà i software, la dotazione tecnologica necessaria, i servizi per la redazione del sito internet aziendale, i dispositivi di protezione individuale, il materiale delle pulizie e quant'altro necessario per l'avvio dell'attività sociale. Non si prevedono quindi particolari investimenti in quanto non verranno acquistati immobili o attrezzature di rilievo, svolgendo la società i servizi presso le residenze protette delle ASP socie che hanno già nella propria dotazione le attrezzature necessarie per svolgere le attività di assistenza agli anziani (ad es. sollevatori, carrelli informatizzati per la gestione dei farmaci, ecc.). Anche un automezzo di proprietà dell'ASP "Ardito Desio" verrà concesso in comodato d'uso per le necessità sociali.

Al termine dei primi esercizi di gestione nello Stato Patrimoniale si prevede di allocare le voci relative alle immobilizzazioni materiali rappresentate da alcuni componenti di arredo degli uffici e dalla dotazione hardware (PC fissi e portatili, stampanti, fotocopiatrici, ecc.), alle immobilizzazioni immateriali rappresentate dai costi ammortizzabili delle licenze software di gestione e dai costi iniziali di start-up aventi utilità pluriennale.

Sul fronte delle scorte dei dispositivi di protezione (mascherine, guanti monouso, ecc.) e del materiale di pulizia si prevede una rimanenza finale pari ad 1/12 degli acquisti effettuati durante i primi tre esercizi di gestione.

Sul fronte finanziario, alla fine dei primi tre esercizi si prevede l'allocazione di Crediti v/soci per il saldo delle prestazioni dell'anno di riferimento pari al 20% dei corrispettivi, mentre tra i debiti si prevede di allocare la debenza delle retribuzioni del mese di dicembre che vanno corrisposte ai dipendenti entro il 10 del mese di gennaio 2025 e degli anni successivi, nonché quella relativa agli oneri contributivi e alle ritenute del personale relativi al mese di dicembre che vanno versati entro il 16 del mese di gennaio 2025 e successivi (quantificate in un importo pari 30% di 1/12 del costo del lavoro).

Fra i ratei passivi assume particolare rilievo il valore economico delle ferie che matureranno dal personale che inizierà a lavorare presso la PSG Servizi & Salute Srl e che sono stati calcolati su una media di 20 giorni residui alla data del 31/12 di ogni annualità. Fra i debiti a breve è stata anche allocata la debenza relativa alle quote maturate di TFR da versare al Fondo di Tesoreria INPS o al Fondo di previdenza integrativa che, tenuto conto delle vigenti disposizioni normative e delle specificità dei contratti e delle categorie professionali, verrà prescelto dal dipendente: tali quote non costituiscono un debito a lungo bensì un debito a breve termine, non essendo più possibile trattenere il TFR in Azienda sino alla data di quiescenza del dipendente (sono state calcolate conformemente alle vigenti disposizioni dividendo per 13,5 il totale delle retribuzioni annue, il cui costo, incluso negli oneri retributivi e contributivi indicati nel C.E. previsionale, è stato scorporato stimandolo in una percentuale del 70%).

Nel primo triennio di gestione sociale, si prevede la seguente situazione patrimoniale e finanziaria:

VOCI DI STATO PATRIMONIALE	31/12/2024	31/12/2025	31/12/2026
<b>ATTIVO</b>			
Immobilizzazioni materiali	5.000,00	5.000,00	5.000,00
Immobilizzazioni immateriali	3.500,00	3.500,00	3.500,00
Rimanenze	5.550,00	5.550,00	5.550,00
Crediti a breve termine	625.610,00	625.610,00	625.610,00
Ratei e risconti	500,00	500,00	500,00
Disponibilità liquide	110.000,00	120.510,00	110.000,00
<b>TOTALE ATTIVO PATRIMONIALE</b>	<b>750.160,00</b>	<b>760.670,00</b>	<b>771.180,00</b>
<b>PASSIVO</b>			
<b>Patrimonio netto di cui:</b>	<b>20.510,00</b>	<b>31.020,00</b>	<b>41.530,00</b>
Capitale Sociale	10.000,00	10.000,00	10.000,00
Utile di esercizio	10.510,00	10.510,00	10.510,00
Utile esercizi precedenti	0,00	10.510,00	21.020,00
Fondo amm.to immobilizzazioni mat.e immat.	2.000,00	2.000,00	2.000,00
Fondi per rischi ed oneri	5.000,00	5.000,00	5.000,00
<b>Debiti a breve termine:</b>			
Debiti per retribuzioni c/personale	160.000,00	160.000,00	160.000,00
Debiti v/Enti previdenziali e per ritenute	140.000,00	140.000,00	140.000,00
Debiti v/fornitori di beni e servizi	96.650,00	96.650,00	96.650,00
Debiti per Fondo TFR (Fondo INPS o complementare)	150.000,00	150.000,00	150.000,00
Ratei e risconti	176.000,00	176.000,00	176.000,00
<b>TOTALE PASSIVO PATRIMONIALE</b>	<b>750.160,00</b>	<b>760.670,00</b>	<b>771.180,00</b>

Gli eventuali utili che la società verrebbe a conseguire nei rispettivi segmenti imprenditoriali gestiti presso la residenza protetta dell'ASP "Ardito Desio" di Palmanova e presso la residenza protetta "G. Chiabà" di San Giorgio di Nogaro verrebbero successivamente reinvestiti potenziando e migliorando i servizi espletati dalla società con meccanismi e criteri che verranno valutati in occasione dell'utilizzo delle riserve di utili.

### **Paragrafo 3.5 - Valutazione della sostenibilità finanziaria e motivazione della sua sussistenza**

La sostenibilità finanziaria va valutata e motivata sotto un duplice profilo:

- a) sotto il profilo oggettivo inerente la capacità di garantire un equilibrio finanziario tra i flussi di cassa operativi in entrata ed in uscita della nuova società;
- b) sotto il profilo soggettivo inerente la capacità di autofinanziamento, ovvero la capacità della società di sostenersi senza trasferimenti da parte delle ASP socie (intendendo per trasferimenti le somme le due ASP possono erogare e che non costituiscono corrispettivo per i servizi ricevuti dalla società).

#### **Sostenibilità finanziaria oggettiva**

Sotto il primo profilo della sostenibilità oggettiva, trattandosi di una società che eroga servizi esclusivamente alle due ASP Socie, le proprie fonti di entrata sono rappresentate dai ricavi operativi monetari che la PSG Servizi & Salute Srl incasserà a fronte dei servizi di assistenza e di pulizie/sanificazione erogati esclusivamente presso le residenze protette delle ASP fondatrici.

Le fonti di uscita sono invece rappresentate prevalentemente dai costi operativi monetari per il pagamento degli oneri retributivi e contributivi del personale della società impiegato per l'erogazione dei servizi ai Soci, oltre ai costi generali diretti ed indiretti.

Il totale dei costi aziendali operativi della gestione caratteristica prevedibile applicando il CCNL-UNEBA per il ramo d'azienda gestito presso l'ASP "Ardito Desio", secondo le stime effettuate nei precedenti paragrafi, ammonta ad **€ 1.208.710,21**.

Poiché, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, al Socio ASP "Ardito Desio" la società in house dovrebbe applicare una diaria giornaliera di equilibrio pari ad € 3.315,00, i corrispettivi annui previsti che la nuova società incasserebbe su base annua per le prestazioni svolte presso l'ASP "A.Desio" di Palmanova ammonterebbero ad **€ 1.209.975,00** (pari cioè ad € 3.315,00 x 365).

Attraverso questo flusso monetario di tali risorse di entrata, la società sarebbe in grado di far fronte ai costi operativi aziendali complessivi previsti per la gestione dei servizi del ramo imprenditoriale da svolgersi presso la residenza protetta dell'ASP "Ardito Desio" e quantificati in € 1.208.710,21, garantendo un equilibrio finanziario specifico di tale specifico ramo imprenditoriale o Centro di attività.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per l'ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro che prevede, applicando il CCNL-UNEBA per la gestione del proprio ramo imprenditoriale, un onere totale dei costi operativi della gestione caratteristica pari ad **€ 1.917.508,28**.

Poiché, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, al Socio ASP “Giovanni Chiabà” la società in house dovrebbe applicare una diaria giornaliera di equilibrio pari ad € 5.255,00, i corrispettivi annui previsti che la nuova società incasserebbe su base annua per le prestazioni svolte presso l’ASP “G.Chiabà” di San Giorgio di Nogaro ammonterebbero ad **€ 1.918.075,00** (pari cioè ad € 5.255,00 x 365). Attraverso il flusso monetario di tali risorse di entrata, la società sarebbe in grado di far fronte anche ai costi aziendali complessivi stimati per la gestione dei servizi del ramo imprenditoriale svolto presso la residenza protetta dell’ASP “Giovanni Chiabà” in € 1.917.508,28, garantendo un equilibrio finanziario specifico anche di tale specifico ramo imprenditoriale o Centro di attività.

La sostenibilità finanziaria deve essere pertanto verificata con riferimento alla capacità dei due Soci di far fronte ai debiti derivanti dalle prestazioni di servizio rese dalla società. Si è pertanto tenuto conto di quanto previsto nei documenti di Bilancio da ultimo approvati dalle due A.S.P. per gli esercizi dal 2023 al 2025. Per determinare se le stesse abbiano previsto nei loro Documenti di programmazione risorse sufficienti per remunerare i servizi che la società dovrebbe erogare, si sono analizzate le poste relative ai costi della produzione relative alle prestazioni di servizio inserite nel conto economico di previsione negli esercizi considerati. Nei Documenti di programmazione economico finanziaria approvati dai Consigli di Amministrazione delle due A.S.P. per gli esercizi 2023, 2024 e 2025 tra i costi della produzione alla voce costi per servizi è previsto:

Tabella 4 – Risorse di bilancio per prestazioni di servizio delle due A.S.P.

<b>A.S.P.</b>	<b>2023</b> <b>Valore in €</b>	<b>2024</b> <b>Valore in €</b>	<b>2025</b> <b>Valore in €</b>
A. DESIO	2.375.000,00	2.375.000,00	2.375.000,00
G. CHIABA’	3.367.364,00	3.367.364,00	3.367.364,00

Nella Relazione illustrativa al conto economico di previsione 2023 allegata ai Documenti di programmazione approvati troviamo il dettaglio di quanto nei costi per i servizi viene destinato al servizio socio assistenziale e di pulizia:

Tabella 5 – Risorse di bilancio per servizio specifico delle due A.S.P.

<b>A.S.P.</b>	<b>Valore in €</b>
A. DESIO	1.342.492,00
G. CHIABA’	2.094.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>3.436.492,00</b>

Nel seguente prospetto si riporta il dettaglio del prevedibile fatturato complessivo annuo a carico delle due A.S.P. (ricavi da pagamento servizi da parte dei soci).

Tabella 6 – Ricavi da prestazioni di servizio rese alle due A.S.P.

<b>VOCI DI CONTO ECONOMICO</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Ricavi da pagamento servizi da parte del Socio Asp Ardito Desio di Palmanova	1.209.975,00	1.209.975,00	1.209.975,00
Ricavi da pagamento servizi da parte del Socio Asp Giovanni Chiabà di San Giorgio di Nogaro	1.918.075,00	1.918.075,00	1.918.075,00
<b>TOTALE RICAVI DI VENDITA PRESTAZIONI SERVIZI</b>	<b>3.128.050,00</b>	<b>3.128.050,00</b>	<b>3.128.050,00</b>

Emerge pertanto che le due A.S.P. hanno le risorse per poter far fronte al pagamento dei servizi che riceveranno dalla costituenda società in house.

Con riferimento sempre alla sostenibilità finanziaria oggettiva, la società potrà far fronte ai debiti nei confronti dei dipendenti e dei fornitori senza dover sostenere oneri finanziari grazie alla clausola contrattuale che prevederà il versamento da parte delle due A.S.P. ad inizio esercizio un acconto pari all'80% di quanto preventivato da PSG Servizi & Salute Srl a titolo di corrispettivo per il servizio reso. Il restante 20% verrà erogato a consuntivo nei primi mesi dell'esercizio successivo.

Si reputa quindi che la società in house operi in costante equilibrio finanziario, in quanto si prevede che i flussi di cassa operativi copriranno regolarmente tutti gli impegni a breve e a medio termine, essendo quindi in grado in via autonoma di garantire detto equilibrio attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.

### **Sostenibilità finanziaria soggettiva**

L'intero progetto sarà realizzato in totale autofinanziamento, senza necessità che le ASP forniscano mezzi finanziari diversi dai corrispettivi di servizio o eroghino finanziamenti di alcun tipo alla società in house, salvo i flussi di cassa propedeutici necessari per la costituzione sociale rappresentati dalle quote del Capitale Sociale di € 10.000,00, suddiviso nella percentuale del 42% da conferire da parte dell'ASP "Ardito Desio" e del 58% da conferire da parte dell'ASP "Giovanni Chiabà", nonché dagli altri oneri di start up (costi notarili, costi di asseverazione, costi della consulenza del lavoro, ecc) stimati in circa € 20.000,00 compatibili con la situazione finanziaria delle rispettive ASP socie.

Va rilevato altresì, che nel prosieguo della propria gestione sociale, la società potrà nel medio-lungo estendere i propri servizi ad altre ASP del territorio che volessero far parte della compagine sociale, nonché produrre fatturato fino ad un massimo del 20% anche presso altri Enti privati, come previsto dalla normativa vigente sulle società partecipate in house.

Ciò potrà consentire alla società di acquisire autonomamente ulteriori risorse operative consentendo alla stessa di autofinanziarsi attraverso le proprie fonti positive di reddito, creando riserve di utili che potranno rafforzare il Capitale netto della società, senza necessità da parte delle ASP socie di effettuare successivi trasferimenti finanziari alla società.

### Paragrafo 3.6 – Motivazione della convenienza economica della società in house rispetto all'affidamento in appalto a cooperative e società del mercato

Nel contesto della motivazione analitica da sottoporre all'esame della Corte dei conti – Sezione controllo FVG assume particolare importanza la motivazione in ordine alla congruità e convenienza economica della scelta di costituire una società in house rispetto ad una gestione esternalizzata del servizio tramite le classiche procedure ad evidenza pubblica di affidamento sul mercato (Art. 5, comma 1 del TUSP).

Anche l'art. 7 del nuovo Codice degli appalti (D.Lgs 36/2003) rubricato "*Principio di auto-organizzazione amministrativa*" prevede che "*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi e forniture nel rispetto dei principi di cui agli art. 1 (Principio del risultato), 2 (Principio della fiducia) e 3 (Principio dell'accesso al mercato)*" e che "*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 delle 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*"

Conseguentemente, ai fini dell'affidamento *in house*, occorre effettuare una preventiva valutazione della congruità economica dell'offerta, che implica una comparazione tra il corrispettivo della prestazione del servizio richiesto del soggetto in house e il corrispettivo richiesto dagli operatori economici presenti sul mercato, il che presuppone l'effettuazione di un'indagine di mercato, anche attraverso l'acquisizione di due o più preventivi. Al riguardo la giurisprudenza amministrativa ha fornito specifiche indicazioni in materia di valutazione della congruità economica dell'offerta del soggetto in house, evidenziando la necessità che l'analisi si fondi sul caso concreto e tenga conto di dati comparabili, desumibili anche dai costi medi praticati da altri operatori privati o società pubbliche<sup>23</sup>. A tale riguardo è stato affermato che non è sufficiente ad assicurare la congruità economica dell'offerta e l'ottimale impiego delle risorse pubbliche una comparazione di prezzi non derivante da un'indagine di mercato attuale e riferita a settori simili, ma esclusivamente basata su parametri riferiti a procedure competitive svolte da altre amministrazioni o da centrali di committenza risalenti nel tempo e aventi ad oggetto servizi diversi<sup>24</sup>. La comparazione dei costi desumibili dal mercato non può peraltro risolversi nel richiamo ai prezzi di listino praticati all'amministrazione e ad altre stazioni appaltanti per affidamenti analoghi<sup>25</sup>

Pertanto, al fine di effettuare l'analisi comparativa nel caso concreto della costituenda PSG Servizi & Salute Srl, è stata effettuata a cura dell'ASP "Ardito Desio" di Palmanova una recente idonea indagine di mercato con due ditte specializzate del settore (Cooperativa Europromos Social Health Care di Udine e Kursana di Bergamo), finalizzata a determinare una base d'asta congrua ed attuale.

Dai relativi esiti è emerso quanto segue:

<sup>23</sup> Vedasi *sentenza Consiglio di Stato, sez. V, 16 novembre 2018, n. 6.456*.

<sup>24</sup> Vedasi Corte dei conti, sez. centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, *deliberazione n. SCCLEG/9/2020/prev. del 23 novembre 2020*.

<sup>25</sup> Vedasi Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, *deliberazione n. 5/SSRRCO/AUD/19 del 9 aprile 2019*, di approvazione del documento per l'audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sull'applicazione del D.Lgs 18 aprile, 2016, n. 50.

- 1) La **Cooperativa Kursana di Bergamo** ha proposto una base d'asta annua aggiornata pari ad **€ 1.322.599,90**;
- 2) La Cooperativa Europromos Social Health Care di Udine ha proposto una base d'asta annua aggiornata pari ad **€ 1.285.822,05**.

E' ragionevolmente prevedibile che in caso di ipotetica procedura ad evidenza pubblica (gara d'appalto) gli importi di aggiudicazione non si discosteranno di molto da tali valori di base d'asta, dovendo rispettare la ditta aggiudicataria il CCNL applicato con le rispettive tabelle ministeriali del costo del lavoro e avendo costi generali di gestione e minimi utili di impresa non facilmente comprimibili.

Infatti, anche facendo una analisi dei ribassi applicati dagli operatori economici durante alcune recenti gare del servizio di assistenza e pulizie nel territorio regionale del F.V.G., si evince come i ribassi applicati in sede di gara non abbiamo mai superato il 5%: ad esempio, in una recente gara effettuata a cura dell'ASP "Opera Pia Coianiz" di Tarcento, la Stazione appaltante ha aggiudicato il servizio integrato con un ribasso contenuto del 3,104%; presso l'ASP "Fondazione Muner De Giudici" di Pradamano il recente ribasso di gara per un analogo appalto integrato è stato registrato nella misura del 0,13%, mentre presso l'ASP "Giuseppe Sirch" di San Pietro al Natisone è stato registrato un ribasso del 1,57%.

Inoltre, va sottolineato che al valore aggiudicato di gara d'appalto va obbligatoriamente applicata l'IVA di legge pari al 5% che per l'ASP rappresenta un puro costo non essendo un onere detraibile: nel caso di specie, al valore aggiudicato **va aggiunta un'IVA quantificabile in una misura prevedibile minima di circa € 60.000,00.**

Nel caso di società *in house*, invece, in base all'approfondito parere acquisito a cura dell'Avv.to Missoni Andrea (esperto fiscalista dell'ex Studio Roberto Lunelli), il servizio svolto a favore dei soci pubblici (come le ASP) da parte della propria società godrebbe del **regime IVA di esenzione soggettiva** di cui all'art. 10, comma 1, num. 27 ter del D.P.R 633/1972, trattandosi di un organismo avente "carattere sociale".

Si perviene quindi alla seguente comparazione dei prevedibili costi aziendali annui fra una gestione in house e una gestione tradizionale mediante gara d'appalto dei servizi in questione, prendendo in considerazione la base d'asta più bassa ricavata dalla recente indagine esplorativa di mercato all'uopo esperita:

#### **Confronto del costo fra società in house che applica CCNL – Uneba e appalto tradizionale**

<b>Tipologia di costo</b>	<b>Gestione con società in house (CCNL - UNEBA)</b>	<b>Gestione con appalto tradizionale (base asta minore desunta da indagine di mercato)</b>
Costo del lavoro annuo aziendale UNEBA	€ 1.087.340,21	1.153.896,50
Costi annui aziendali diretti ed indiretti (comuni)	€ 121.370,00	131.925,55
Iva sulle prestazioni	<b>Esenzione</b>	64.291,10
<b>Totale costo prevedibile</b>	<b>€ 1.208.710,21</b>	<b>€ 1.350.113,15 – ribasso di gara</b>
<b>Differenziale con base d'asta</b>	<b>€ 141.402,94</b>	

La procedura di appalto per essere più conveniente rispetto alla soluzione gestoria *in house* con contratto UNEBA dovrebbe concretizzarsi con un ribasso d'asta superiore al 10,47% per recuperare il differenziale di € 141.402,94.

Qualora si prendesse a riferimento la base d'asta più elevata desunta dall'indagine esplorativa di mercato (quella della Cooperativa Kursana di Bergamo), oppure anche la media fra quella più alta e quella più bassa, il divario a vantaggio della soluzione gestoria mediante la società "in house" sarebbe ulteriormente maggiore.

Pertanto, dall'analisi comparativa sopra esposta, si evince che, sotto il mero profilo della congruità economica della potenziale offerta degli operatori economici del mercato di settore e di quella di un soggetto societario in house, **la soluzione di costituzione ex novo di una società si prospetta con elevatissima probabilità più conveniente** per il Socio ASP "Ardito Desio".

Analoga comparazione può essere sviluppata a cura dell'ASP "Giovanni Chiabà" per i servizi da gestire in house presso la residenza sangiorgina.

### **Considerazioni ulteriori sul vantaggio economico della società in house rispetto all'appalto a cooperative e società del mercato**

Da quanto evidenziato nei paragrafi precedenti, anche sotto il profilo meramente quantitativo e di congruità economica, appare evidente l'indubbio vantaggio del modello di *autoproduzione* dei servizi in *house providing* rispetto al ricorso al mercato.

Il mercato, qualunque sia il soggetto aggiudicatario, comporta infatti:

- un aggravio di costi per l'ASP, di natura fiscale o in termini di corrispettivo, superiore almeno al 5%: infatti, rispetto al regime fiscale assolutamente favorevole applicabile ai servizi strumentali prestati dalla società in house nei confronti dell'ASP che può beneficiare del regime IVA di esenzione soggettiva di cui all'art. 10, comma 1, n. 27-ter del D.P.R. 633/1972 (come emerge da approfondito parere dell'Avv.to Andrea Missoni dell'ex Studio Lunelli Roberto), nel caso di affidamento in appalto o concessione dei servizi socio-assistenziali e accessori alle cooperative sociali, le stesse operano in regime IVA del 5%, che rappresenta un puro costo fiscale non deducibile o detraibile per l'ASP committente a cui vengono fatturati i servizi in appalto; gli effetti sul bilancio dell'ASP sarebbero, inoltre, ancor più pesanti e gravosi qualora l'affidamento in appalto o concessione dovesse essere aggiudicato ad una società di diritto privato (Srl o Spa) presenti sul mercato, posto che in tal caso il regime IVA applicabile sarebbe quello ordinario del 22%.

Tenuto conto che siamo in presenza di servizi ad altissima intensità di manodopera (c.d. *labour intensive*) per importi molto elevati e con margini di ribasso per l'ASP molto contenuti in questo momento storico, detto delta di natura fiscale appare assolutamente significativo e tale da consentire di motivare ampiamente il soddisfacimento delle condizioni previste dall'art. 5 del D.Lgs 175/2016 (TUSP) e dall'art. 7 del D.Lgs 36/2023 (nuovo Codice dei contratti);

- un aggravio di costi per l'ASP dovuti ad una stima, molto spesso non reale, dei tassi di assenteismo, solo in parte mitigato dai ribassi d'asta, i quali difficilmente superano la soglia

del 4%-5% come emerge anche dalle recenti gare espletate da alcune ASP del territorio provinciale (vedasi al riguardo paragrafo precedente).

Infatti, nel redigere gli atti di gara per l'esternalizzazione dei servizi, le ASP sono tenute a determinare il costo del lavoro rispettando le tabelle del Ministero del lavoro per il CCNL di riferimento (per le cooperative sociali il D.M. 17 febbraio 2020), moltiplicando il costo orario della manodopera stimato dal Ministero per il numero delle ore richiesto dalle specifiche normative regionali che stabiliscono specifici standard delle prestazioni di servizio (nella Regione Friuli Venezia Giulia sono stabiliti dal D.P.REG. n. 0108/Pres. del 18/08/2022, pubblicato sul BUR n. 35 del 31/08/2022 con cui è stato emanato il "*Regolamento recante modifiche al regolamento di definizione dei requisiti, dei criteri e delle evidenze minimi strutturali, tecnologici e organizzativi per la realizzazione e per l'esercizio dei servizi semiresidenziali e residenziali per anziani, emanato con decreto del Presidente della Regione 13 luglio 2015, n.144 e successive modifiche*").

Il costo del lavoro indicato nelle tabelle allegate ai decreti ministeriali, tuttavia, è stimato sulla base di un **dato di assenteismo dato per presupposto** dallo stesso decreto ministeriale e non sempre reale, posto che nella realtà specifica il personale effettua molte meno assenze di quelle presupposte nelle tabelle ministeriali.

Relativamente alle cooperative sociali che devono rispettare nelle procedure di gara d'appalto il D.M. 17 febbraio 2020, ad esempio, a fronte di un monte orario teorico lavorabile in base al CCNL di riferimento pari a 1.976 ore si stima che ne vengano lavorate soltanto 1.548, come si evince dalla seguente tabella contenuta nella specifica tabella ministeriale in parola:

ORARIO DI LAVORO	
Ore teoriche (38 ore x 52 settimane)	1976
Ore mediamente non lavorate	428
	Così suddivise
Ferie	165
Festività e festività soppresse	108
Assemblee sindacali	12
Malattia, gravidanza, infortunio	120
Diritto allo studio	3
Formazione professionale	8
Formazione, permessi R.L.S.(DLgs.81/2008) e s.m.	12
Ore mediamente lavorate	1548

Le ore mediamente non lavorate date per presupposte sono pari a 428 che rappresentano un tasso di assenteismo pari al 21,65%.

Tale dato di assenteismo complessivo nell'esperienza concreta e reale del servizio gestito dalla Cooperativa sociale Europromos Social Health Care di Udine nell'ultimo anno 2022 è stato determinato in un tasso pari al 15%, avendo gli addetti all'assistenza lavorato mediamente 1.680 ore.

Il personale della cooperativa ha quindi lavorato molto di più delle ipotetiche 1548 ore: il costo orario sopportato dall'appaltatore è quindi nella realtà ben più basso rispetto a quello indicato come riferimento dalle tabelle ministeriali.

Il dato del costo orario ministeriale, inoltre, non prende in considerazione il fatto che, per quanto riguarda le malattie oltre il terzo giorno (periodo di carenza), le stesse sono a carico dell'INPS e non del datore di lavoro.

Da tutto ciò consegue che nel prezzo di aggiudicazione sono annidati "**margini economici impliciti**" che restano a beneficio delle cooperative appaltatrici o degli operatori economici privati e che sono molto più ampi rispetto a quelli "risicati" recuperati dalla stazione appaltante con il ribasso d'asta.

Questi "**margini economici impliciti**" potrebbero essere invece conservati all'interno del perimetro pubblico con una gestione "*contracting in*" mediante società in house soggetta al suo controllo analogo.

Nell'affidamento in house, quindi, le minori assenze si tradurrebbero immediatamente in minori costi a carico del bilancio della società partecipata, con immediato vantaggio economico per gli enti controllanti (ASP "Ardito Desio" e ASP "Giovanni Chiabà") e che, in termini di consolidamento, condurrebbero a sua volta a determinare rette di degenza delle ASP socie più contenute nei confronti della propria utenza rappresentata dagli ospiti prevalentemente non autosufficienti.

### Paragrafo 3.7 – Motivazione della convenienza economica della società in house rispetto alla gestione diretta dei servizi

Qualora l'ASP "Ardito Desio" decidesse di svolgere con proprio personale dipendente i servizi integrati oggetto di esame, la struttura organizzativa ottimale dovrebbe prevedere le medesime figure attualmente impiegate dalla Cooperativa sociale Europromos Social Health Care di Udine (servizi di assistenza) e alla Pulinet Srl di Baselga di Pinè - TN (servizi di pulizia, disinfezione e sanificazione ambientale), nonché una figura in più degli attuali servizi amministrativi (Assistente amministrativo) per gli adempimenti amministrativi correlati alla gestione diretta dei servizi.

L'organico necessario ed il relativo costo retributivo e contributivo (stimato dalla Ditta esterna Kibernetes Srl di Treviso che attualmente elabora le buste paga e gli altri adempimenti lavoristici correlati), possono essere rappresentati nella seguente tabella, ove è stata effettuata anche la trasposizione del regime orario full time equivalent stabilito dal CCNL delle Cooperative del settore socio-sanitario e assistenziale (38 ore settimanali per il tempo pieno) applicato dalla Cooperativa sociale Europromos Social Health Care di Udine e del Contratto Multiservizi per i servizio di pulizie applicato dalla Pulinet Srl di Baselga di Pinè -TN (40 ore settimanali per il tempo pieno) nel regime orario pubblicistico applicato dall'ASP "Ardito Desio" con il CCNL – Comparto Sanità Pubblica (36 ore settimanali per il tempo pieno):

Costo gestione diretta dei servizi integrati di assistenza e pulizia/sanificazione ambientale				
Profilo	Regime orario attuale su 38 e 40 ore settimanali	Regime orario Ente Pubblico su 36 ore settimanali	Numero unità lavorative	Costo CCNL- Comparto Sanità Pubblica
Operatori di assistenza - OSS	Tempo pieno 100%	Tempo pieno 100%	3	95.352,69 €
Operatori di assistenza - OSS	Tempo parziale 94,74%	Tempo pieno 100%	15	476.763,45 €
Operatori di assistenza - OSS	Tempo parziale 47,37%	Tempo parziale 50%	8	127.136,92 €
Operatori di assistenza - OSS	Tempo parziale 63,16%	Tempo parziale 66,66%	1	21.187,37 €
Infermieri	Tempo parziale 94,74 %	Tempo pieno 100 %	4	140.456,08 €
Fisioterapisti	Tempo parziale 94,74%	Tempo pieno 100%	1	35.114,01 €
Fisioterapisti	Tempo parziale 78,95%	Tempo parziale 83,33%	1	29.260,50 €
Animatore – Coordinatore	Tempo pieno 100%	Tempo pieno 100%	1	46.362,61 €
Animatore	Tempo parziale 78,95%	Tempo parziale 83,33%	1	23.816,90 €
Addetti alle pulizie	Tempo parziale 37,50%	Tempo parziale 41,66%	5	52.336,37 €
Addetto alle pulizie	Tempo parziale 35%	Tempo parziale 38,88%	2	19.537,57 €
Addetti alle pulizie - Referente	Tempo parziale 37,50%	Tempo parziale 41,66%	1	10.763,61 €
Dipendente amministrativo	Tempo pieno 100%	Tempo pieno 100%	1	31.901,39 €
<b>Totale unità stimate da impiegare e Costo retributivo e contributivo</b>			<b>44</b>	<b>1.109.989,48 €</b>
Indennità di turno notturno, festivo, maggiorazioni e produttività 11,70%				129.868,77 €
Malattie, maternità e permessi 10% (*)				110.998,95 €
<b>Totale Costo gestione diretta</b>				<b>1.350.857,19 €</b>

(\*) Nel regime del pubblico impiego viene applicato il tasso di assenteismo per malattia, maternità e permessi rilevato in ASP (10%) superiore a quello applicato di norma dagli operatori economici privati come le cooperative (6%). Infatti, anche le recenti statistiche dimostrano che l'assenteismo per malattia è più diffuso nel settore pubblico che nel settore privato.

A questi costi retributivi e contributivi, vanno aggiunti anche i costi generali per la sicurezza ed il medico competente, i costi della formazione obbligatoria e non obbligatoria, i costi per la consulenza del lavoro e gestione paghe, i costi per il noleggio/lavaggio delle divise, i costi di assicurazione, di gestione della protezione dei dati personali e gli altri costi per le attività di supporto che andrebbero inevitabilmente ad aggiungersi rispetto a quelli già sostenuti dall'ASP che opera con proprio personale già in precedenza incardinato nella dotazione organica dell'Ente Pubblico.

Qualora al costo retributivo e contributivo sopra determinato si aggiungessero i soli costi direttamente imputabili all'ASP "Desio" in precedenza determinati per l'importo di € 48.500,00, si giungerebbe ad un costo aziendale minimo che l'ASP dovrebbe sostenere pari ad € 1.399.357,19.

Facendo un confronto del costo complessivo di gestione diretta con il costo aziendale complessivo della società in house "pluripersonale" – PSG Servizi & Salute Srl precedentemente determinato, si perviene ad una indubbia convenienza economica a favore del modello societario in house, come si evince dalle seguenti tabelle di raffronto:

### Confronto del costo fra società in house che applica CCNL – Uneba e Gestione diretta

Tipologia di costo	Gestione con società in house (CCNL - UNEBA)	Gestione diretta (CCNL – Comparto Sanità Pubblica)
Costo del lavoro annuo	€ 1.087.340,21	€ 1.350.857,19
Costi annui aziendali diretti ed indiretti (comuni)	€ 127.370,00	€ 48.500,00 (Costo diretto minimo) (*)
Iva sulle prestazioni	<b>Esenzione</b>	<b>Non applicabile - esclusa</b>
<b>Totale costo prevedibile</b>	<b>€ 1.208.710,21</b>	<b>€ 1.399.357,19</b>
<b>Differenziale</b>	<b>€ 190.646,98</b>	

(\*) In caso di gestione diretta dell'ASP, i costi indiretti previsti con la soluzione in house non vengono computati (ad es. il costo per l'amministratore unico)

La soluzione gestoria *in house* con contratto UNEBA conduce a prevedere un risparmio di entità almeno pari ad € 190.646,98 rispetto alla gestione diretta dei servizi integrati.

Analoghe considerazioni possono essere sviluppate a cura dell'ASP "Giovanni Chiabà" per i servizi da gestire in house presso la residenza sangiorgina, da cui si evince omologa e significativa convenienza economica della *in house* rispetto alla gestione diretta.

### Considerazioni ulteriori sul vantaggio economico della società in house rispetto alla gestione diretta dei servizi integrati mediante assunzione di personale presso l'ASP "Ardito Desio"

Chiarito quanto sopra ai precedenti paragrafi in ordine agli svantaggi dell'affidamento mediante procedure di gara ad evidenza pubblica a soggetti di diritto privato in continua alternanza nel tempo, si osserva che neppure l'internalizzazione del servizio mediante assunzione diretta di personale da parte dell'ASP in regime di diritto pubblico privatizzato ai sensi del D.Lgs 165/2001 porti ad una utilità o vantaggio economico.

Rispetto ad un operatore economico di diritto privato, nel caso delle ASP è la legge che indica il contratto di lavoro - CCNL applicabile e non è possibile per il datore di lavoro pubblico scegliere liberamente il modello contrattuale più appropriato in funzione delle prestazioni erogate. Nella Regione F.V.G., l'art. 12 della L.R. 11 dicembre 2003, n. 19 prevede testualmente che *“Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle aziende pertiene ai contratti collettivi dei comparti pubblici ritenuti più consoni, quali il contratto collettivo nazionale degli enti locali o il contratto collettivo del comparto sanità pubblica, individuati dal consiglio di amministrazione”*. Nel caso dell'ASP “Ardito Desio” la scelta è ricaduta sul CCNL - Comparto Sanità Pubblica avendo le prestazioni erogate dalla residenza protetta gestita una caratterizzazione prevalente sanitaria, come peraltro prescelto dalla preponderanza delle ASP operanti sul territorio regionale.

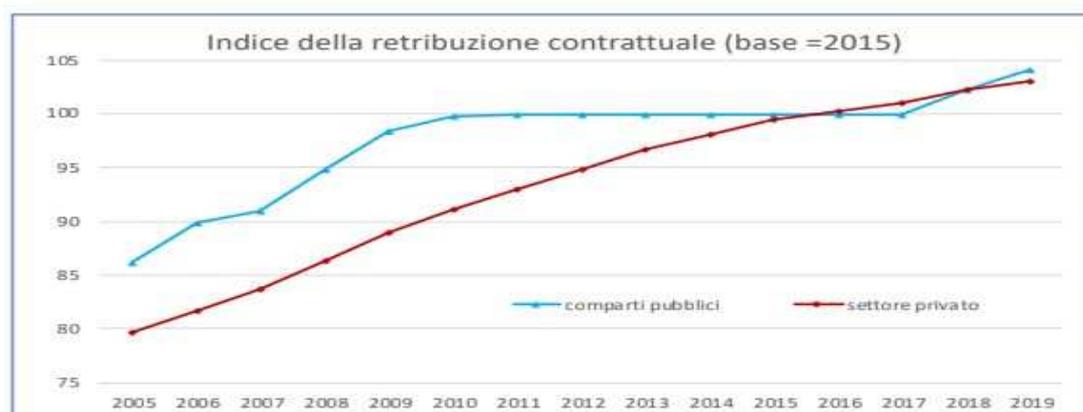
Tale aspetto, senza dubbio, nel corso del tempo ha indotto le ASP ad esternalizzare i servizi strumentali della propria attività tramite gara, in modo da vedere inquadrato il personale addetto ai servizi secondo un CCNL privatistico che prevede declaratorie e profili più appropriati alle mansioni espletate dai dipendenti presso le strutture delle ASP.

Si consideri invece che nel settore privato, nel quale rientrano senza dubbio anche i contratti di lavoro dei dipendenti di una società *in house*, è il datore di lavoro che sceglie liberamente il CCNL da applicare al proprio personale, potendo, al limite, ricorrere anche a diverse tipologie di contratti collettivi laddove si tratti di società *multiutility* che opera in svariati settori e che pertanto ha necessità di poter usufruire di mansionari e qualificazioni giuridico-economiche differenziate per ramo di attività.

Tutto ciò non è invece possibile per le ASP, le quali, come abbiamo visto, sono espressamente vincolate ad un comparto di contrattazione pubblico e risentono delle dinamiche di concertazione funzionali alle esigenze degli enti locali territoriali (prevalentemente i Comuni) e delle Aziende Sanitarie, con tutte le rigidità ed i costi che ne conseguono.

Per valutare gli svantaggi che discendono dall'assunzione diretta del personale pubblico rispetto all'esternalizzazione dei servizi (mediante gara o affidamento diretto a società *in house*), si deve tener conto che prima del 2010 le retribuzioni del comparto pubblico erano decisamente superiori a quelle del settore privato, che poi si sono stabilizzate per il ritardo dei rinnovi contrattuali pubblici: e che a partire dal 2017 hanno ripreso a risalire con la ripresa delle tornate contrattuali pubbliche. Ciò è dimostrato anche dal seguente grafico (Grafico 8) della “RELAZIONE SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO 2020 – LUGLIO 2020” della Corte dei Conti – Sezioni Riunite Controllo:

GRAFICO 8



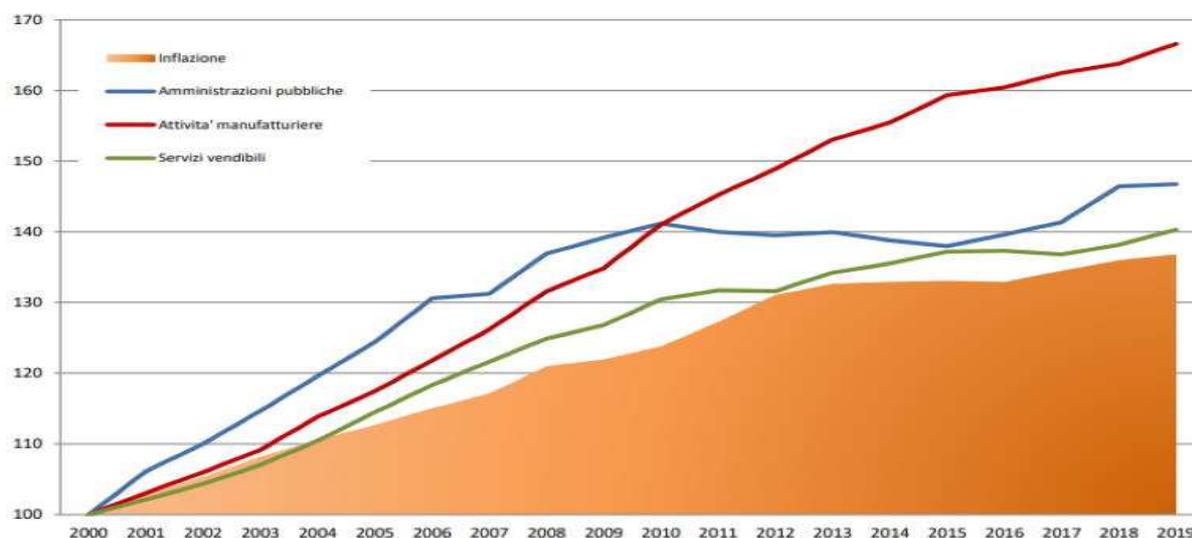
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, dataset retribuzioni contrattuali orarie per tipo di contratto, qualifica quadro-impiegato, dati all'8 maggio 2020.

Dal succitato grafico si evince sia l'andamento lineare degli incrementi contrattuali del settore privato, sia la doppia dinamica delle retribuzioni dei contratti pubblici: questi ultimi, infatti, fino al 2010, seguono gli incrementi dei rinnovi contrattuali a gradoni, mentre, a partire dal 2011, l'indice dei comparti si assesta sul medesimo valore sino al 2015, per riprendere effettivamente a crescere solo dal 2017, visto il ritardo dei rinnovi 2016-2018.

Infatti, come si evince dal seguente grafico dell'andamento consolidato di fonte ISTAT, riemerge con i rinnovi 2016-2018 l'allargamento del divario delle retribuzioni pro-capite della pubblica amministrazione rispetto a quelle del settore privato dei servizi:

### Retribuzioni lorde pro-capite nella PA e nel privato

Indici 2000 = 100



Fonte: elaborazioni Aran su dati di Contabilità Nazionale ISTAT, Conti ed aggregati economici nazionali e delle Pubbliche Amministrazioni (Ottobre 2020)

La ripresa della crescita del costo del lavoro pubblico a far data dal 2017 induce pertanto a riflettere sull'opportunità di reinternalizzare, mediante assunzione diretta di personale da parte dell'ASP, servizi fino ad oggi affidati in appalto tramite gara.

Dovendo ipotizzare di ritornare ad una forma di autoproduzione dei servizi, al fine di assicurare un maggiore controllo e qualità degli stessi, è certamente preferibile ricorrere allo strumento dell'affidamento di servizi ad una società in house, la quale, invece, potrebbe applicare un CCNL di diritto privato al pari di qualunque appaltatore selezionato tramite gara.

Anche esaminando il Rapporto sulle retribuzioni presentato dall'ARAN in data 26 maggio 2023 e riferito all'anno 2022 che fa un raffronto tra i costi del CCNL del comparto pubblico con i contratti privati rinvenibile nel seguente link:

[https://www.aranagenzia.it/attachments/article/12609/Rapporto%20semestrale%201\\_2022\\_web.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/12609/Rapporto%20semestrale%201_2022_web.pdf)

induce oggi a ritenere non opportuno reinternalizzare, mediante assunzione diretta di personale da parte dell'ASP, servizi fino ad oggi affidati in appalto tramite gara.

Un altro aspetto di natura economico-finanziaria che depone a favore della soluzione gestoria mediante società in house rispetto alla gestione diretta dei servizi è rappresentato dalla importante circostanza che i costi derivanti dai tassi di assenteismo del personale dipendente dell'ASP sono integralmente a carico del bilancio dell'Azienda pubblica.

Infatti, i costi per malattie, maternità e permessi ex L. 104/1992, nel caso delle ASP che assumono direttamente personale nel proprio organico restano a carico delle stesse e non vengono erogati dall'INPS, non sussistendo una norma di legge che le ponga a carico di quest'ultimo istituto previdenziale.

In tal caso, infatti, trova applicazione l'art. 2.110 del c.c. secondo cui *“In caso di infortunio, di malattia, di gravidanza o di puerperio, se la legge o le norme corporative non stabiliscono forme equivalenti di previdenza o assistenza, è dovuta al prestatore di lavoro la retribuzione o un'indennità nella misura e per il tempo determinati dalle leggi speciali, dagli usi o secondo equità”*.

Con circolare INPS del 28 gennaio 1981, n. 1343368 sono state poi individuate le categorie di dipendenti e di datori di lavoro per i quali gli oneri di **previdenza minore** sono a carico dell'INPS (industria, artigianato, commercio, credito, assicurazioni, servizi tributari appaltati e agricoltura) e tra questi **non vi sono i dipendenti di enti pubblici**.

Pertanto, gli oneri per la previdenza non pensionistica (c.d. previdenza minore) relativi alla malattia, alla maternità ed ai permessi ex L. 104/1992, restano in carico alle ASP per il personale dipendente di queste ultime.

Poiché la preponderante parte del personale impiegato nei servizi oggetto delle valutazioni in esame appartiene al genere femminile che è quello che usufruisce prevalentemente delle prestazioni previdenziali di maternità, i costi che gravano sul bilancio di tali aziende pubbliche sono superiori a quelli rapportati alla contribuzione che verrebbe versata all'INPS per tali istituti da un datore di lavoro privato nel settore di riferimento.

In quest'ultimo caso, infatti, è l'INPS che viene chiamata a pagare le assenze in questione nei confronti del lavoratore (salvo il c.d. periodo di carenza di tre giorni per le malattie).

I datori di lavoro privati, quindi, con la sola eccezione dei tre giorni del periodo di carenza per malattia, possono contare su un esborso stabile dovuto all'incidenza degli oneri sociali sul costo del lavoro, così come determinati percentualmente dall'INPS per il settore di riferimento, senza esporre il bilancio del singolo datore di lavoro ai repentini incrementi dei costi per le assenze dovute a malattia e maternità, concentratesi magari improvvisamente in un determinato lasso temporale.

Appare dunque molto evidente lo svantaggio per l'ASP di ricorrere ad assunzione diretta di personale ed anche tale fattore, assieme ad altri, rappresenta certamente una importante ragione che ha favorito nel corso del tempo sia al ricorso ad operatori economici privati del mercato, sia al ricorso alternativo di soluzioni gestorie tramite le società *in house* che, seppur muovendosi nell'orbita pubblica, agiscono comunque in regime privatistico, stante la natura totalmente privatistica del rapporto di lavoro con la *in house*. Questo indubbio vantaggio troverà applicazione anche nella costituenda società a totale partecipazione pubblica - PSG Servizi & Salute Srl.

Un altro fattore che induce a ritenere non opportuna la reinternalizzazione dei servizi attraverso l'assunzione del personale da parte dell'ASP è rappresentata dai ridotti margini di flessibilità e della possibilità di poter adeguare il proprio organico alla fluttuazione della domanda, come nel caso della contrazione venutasi a manifestare durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Infatti, in caso di immediata contrazione della domanda di assistenza (si pensi al caso della riduzione dei posti occupati nella residenza protetta da anziani fragili non autosufficienti o alla chiusura temporanea/permanente di alcuni reparti), le ASP non sono infatti in grado di ridurre immediatamente il proprio personale diretto facendo ricorso a strumenti quali la cassa integrazione straordinaria, oppure la mobilità, così come è in grado di fare una società *in house*.

Le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona sono soggette a tali rigidità in quanto tenute all'applicazione del menzionato art. 33 del D.Lgs 165/2001 (rubricato "Eccedenze di personale e mobilità collettiva"), che al comma 1 prevede che *"Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'art. 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo, dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica [...]"*, disciplinando nei commi successivi una vischiosa procedura di collocamento in disponibilità del personale eccedente.

Come si vede, dunque, la configurazione del rapporto di lavoro pubblico, ancorchè privatizzato, prevede una rigidità nella rimodulazione dell'assetto organizzativo dell'ente a fronte di possibili variazioni delle esigenze di servizio: in sostanza, dunque, in caso di drastica contrazione della domanda l'ASP che dovesse assumere direttamente personale secondo il CCNL – Comparto Sanità Pubblica, non sarebbe in grado di modulare la propria offerta riducendone la consistenza (ricorrendo agli istituti della mobilità e cassa integrazione straordinaria) e, dunque, riducendo i costi per garantire l'equilibrio di bilancio.

Un altro indubbio vantaggio gestionale che la società avrebbe rispetto ad una gestione diretta dell'ASP è rappresentata dalla snellezza procedurale in occasione della selezione del personale in caso di necessità di nuove assunzioni che, seppur debba garantire condizioni di trasparenza, pubblicità ed imparzialità attraverso la pubblicazione di imprescindibili avvisi pubblici, si svolge attraverso modalità semplificate del colloquio selettivo, evitando i complessi meccanismi che caratterizzano le classiche procedure concorsuali pubbliche, che passano attraverso le deliberazioni di indizione dei bandi, la designazione e convocazione della commissione esaminatrice, le valutazioni dei titoli, le prove scritte ed orali, le graduatorie, ecc. Infatti, se da un lato il TUSP (art. 19) chiarisce che, come avviene per i rapporti con le pubbliche amministrazioni, la disciplina della gestione del rapporto di lavoro è assoggettata alle norme del codice civile, dall'altro afferma che per la costituzione del rapporto di lavoro si devono attivare procedure selettive da indire nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità, imparzialità e di quelli di cui all'art. 35, comma 3 del D.Lgs n. 165/2001.

Tuttavia, il richiamo all'applicazione dei principi riconducibili a procedure imparziali e trasparenti di derivazione pubblica non implica che le procedure per l'assunzione del personale delle società pubbliche si debbano considerare "concorsi pubblici"; conseguentemente, il regime degli atti riguardanti tali procedure non è quello proprio degli atti amministrativi.

D'altra parte, la norma prevede che siano le stesse società pubbliche ad adottare appositi atti disciplinanti le procedure di assunzione secondo i principi richiamati dalla norma in materia di rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni. Ciò non comporta che gli atti della procedura abbiano natura di atti e provvedimenti amministrativi, in quanto non vi è esercizio di alcun potere pubblicistico.

La norma, infatti, è di equiparazione procedurale e non sostanziale.

Inoltre, sul versante soggettivo, la previsione del ricorso ai principi delle procedure proprie del pubblico impiego da parte di società a partecipazione pubblica non è idonea a modificare la natura giuridica del soggetto datore di lavoro, che non sia riconducibile a una pubblica amministrazione ex art. 63 del D.Lgs n. 165/2001 e che non eserciti poteri autoritativi tali da attrarre le controversie in materia di lavoro di tali società nella giurisdizione amministrativa<sup>26</sup>.

La logica conseguenza di tale affermazione è che la giurisdizione in materia di procedure selettive delle società pubbliche non debba attribuirsi al giudice amministrativo, bensì al giudice ordinario. Questo assunto è confermato dalla stessa normativa. Infatti, l'art. 19, comma 4 del TUSP prevede che "resta ferma la giurisdizione ordinaria sulla validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale"; e tale norma recepisce quanto già anticipato dalla giurisprudenza sia ordinaria sia amministrativa sul punto<sup>27</sup>. La norma in materia di giurisdizione sulle procedure di assunzione delle società pubbliche è una norma di carattere generale che si applica a tutte le categorie di società pubbliche tra le quali rientrano anche le società *in house*.

---

<sup>26</sup> Vedasi al riguardo *sentenza Consiglio di Stato, sez. V, 08.06.2015, n. 2794*.

<sup>27</sup> Vedasi al riguardo *sentenza delle S.U. 22.12.2011, n. 28329* e *TAR Lazio, Roma, I, 23.02.2015, n. 3136*.

### Paragrafo 3.8 - Calcolo del Valore Attuale Netto (VAN) su un orizzonte temporale di 7 anni con relativi assunti ed ipotesi su flussi di cassa e del tasso necessario per il calcolo

Poiché la costituzione della società in house PSG Servizi & Salute Srl conduce a costituire un aggregato di imprese pubbliche che costituisce un'unica entità economica, ancorché costituita da più Aziende giuridicamente distinte (ASP "Ardito Desio" di Palmanova e ASP "G. Chiabà" di San Giorgio di Nogaro che detengono la totalità del pacchetto quotistico – Capitale Sociale e la controllata costituenda PSG Servizi & Salute Srl), assume particolare interesse comprendere e quantificare il beneficio netto che possono trarre i singoli Soci (ed in particolare l'ASP "Ardito Desio" richiedente il parere) ed il gruppo di imprese nel suo insieme: ciò al fine di valutare l'economicità in una prospettiva anche super-aziendale.

In questa sede, attraverso il modello del VAN (Valore attuale netto o NPV – Net Present Value)<sup>28</sup>, verrà determinato il valore attuale dei benefici futuri derivanti dalla costituzione della **società in house** in un orizzonte temporale di sette anni, che rappresenta la durata tipica dell'alternativa soluzione gestoria attraverso l'esternalizzazione dei servizi mediante procedura di gara d'appalto (c.d. modello gestorio buy): ciò al fine di valutare se i flussi di cassa risparmiati con la forma gestionale della società in house ed i redditi prospettici monetari della società stessa, dopo averli opportunamente attualizzati, consentono la copertura del flusso di cassa iniziale che dovrà essere sostenuto per avviare l'investimento consistente nella costituzione del soggetto societario.

I flussi di cassa futuri risparmiati dalle ASP rispetto all'esternalizzazione del servizio ed i redditi monetari della società verranno attualizzati ad un tasso che, per semplicità, ipotizziamo costante per la durata ipotizzata settennale.

Verrà quindi utilizzata la seguente formula:

$$\text{VAN} = - I_0 + \frac{B_1 \pm RM_1}{(1+i)} + \frac{B_2 \pm RM_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{B_n \pm RM_n}{(1+i)^n}$$

Dove:

$I_0$  = Flusso di cassa iniziale necessario per costituire la società *in house*;

$B_1 B_2 B_n$  = Risparmi annui della soluzione gestoria in house rispetto all'appalto da anno 1 ad anno  $n$ ;

$RM_1 RM_2 RM_n$  = Redditi monetari (Utili / Perdite monetarie) della società in house da esercizio 1 ad esercizio  $n$ ;

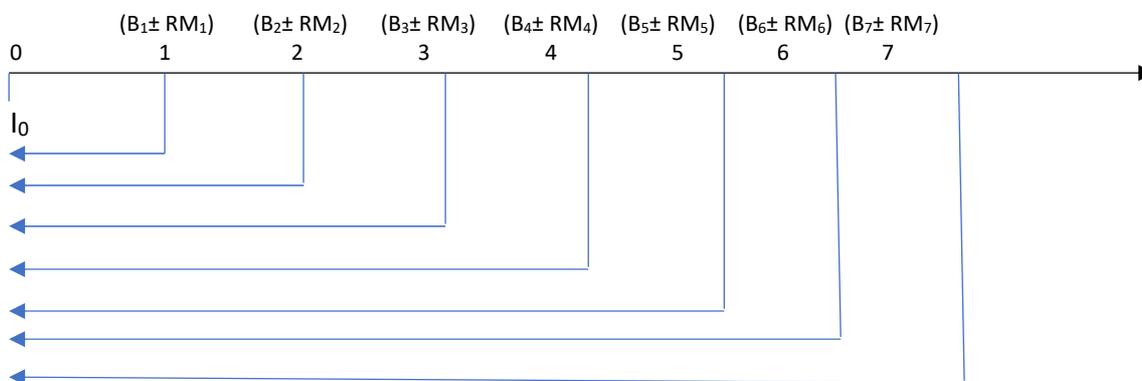
$i$  = tasso di interesse;

$n$  = annualità o esercizi;

---

<sup>28</sup> Lezione del prof. FILIPPO ZANIN del 25 e 30 marzo 2023 - *La valutazione degli investimenti* - Modulo 3 "Contabilità e Bilancio" del Master "Dirigere e governare le istituzioni pubbliche" – annualità 2022-2023.

Nella seguente rappresentazione grafica, si evidenzia come il VAN venga dedotto facendo la somma algebrica dei valori attuali dei benefici delle ASP rappresentati dai risparmi annui della soluzione gestoria in house rispetto alla soluzione esternalizzata dell'appalto (buy) e dal reddito monetario della società *in house* e deducendo da tale valore attualizzato il flusso di cassa necessario alle due ASP Socie per la costituzione del soggetto sociale.



Nel caso specifico, supponiamo, per semplicità, che i benefici dei risparmi annui ( $B_1 B_2 \dots B_n$ ) e il Reddito Monetario della società siano costanti nel periodo settennale considerato e che quest'ultimo sia quantificato nella misura pari al Reddito operativo al lordo degli ammortamenti, delle componenti finanziarie e delle imposte, come indicato nei paragrafi precedenti. Quindi supponiamo che:

$B_1 B_2 \dots B_n$  = Risparmio annuo ASP "Ardito Desio" della gestione con società in house mediante CCNL - Comparto UNEBA rispetto all'esternalizzazione (buy) = 141.402,94;

$B_1 B_2 \dots B_n$  = Risparmio annuo ASP "G. Chiabà" della gestione con società in house mediante CCNL - Comparto UNEBA rispetto all'esternalizzazione (buy) = 282.671,43;

$RM_1 RM_2 RM_n$  = Reddito monetario medio della società ipotizzato nella misura pari al Reddito operativo lordo positivo = 16.830,00;

$I_0$  = Flusso di cassa necessario per costituire la società in house da parte delle due ASP = € 30.000,00

$n = 7$  anni = periodo normalmente utilizzato per alternativa procedura d'appalto.

Ci soffermiamo ora sull'importante definizione del tasso di attualizzazione ( $r$ ).

Anche nel caso specifico, il tasso di attualizzazione assolve la funzione di esprimere il costo per l'uso del capitale, ovvero il rendimento atteso da parte di coloro che investono le proprie risorse nell'impresa (nel caso specifico le ASP promotrici della costituzione societaria), permettendo di trasformare un valore nominale – l'entità delle somme disponibili in un dato periodo futuro – in un valore economico, rappresentato dal valore attuale dei risultati disponibili nei periodi successivi alla data di riferimento della valutazione ( $t_0$ ).

La *ratio* dell'attualizzazione dei risultati attesi è da rinvenire nella circostanza che, essendo detti risultati disponibili in un periodo futuro rispetto alla data di riferimento della valutazione ( $t_0$ ), gli stessi non potranno essere reinvestiti a tale data, motivo per il quale i risultati che si presume saranno conseguiti negli anni a venire hanno un valore economico minore rispetto al loro valore nominale, pari, detto minor valore, al rendimento cui si deve rinunciare per il fatto di non poter disporre da subito delle somme in questione.

Nel caso in questione, non attingendo le ASP promotrici a fonti esterne di capitale di credito, ma apportando solo ed esclusivamente capitale proprio (equity) nella nuova società *in house*, si reputa di effettuare l'attualizzazione dei flussi monetari oggetto di analisi attraverso la stima del rendimento atteso dai portatori di capitale proprio e non attraverso un tasso pari alla media aritmetica ponderata del costo del capitale proprio e del costo del capitale di credito (tasso che, nella letteratura specialistica, viene denominato *Weighted Average Cost of Capital*, misura nota con l'acronimo di WACC).

La relazione metodologica comunemente accolta dalla dottrina e dalla pratica professionale per la stima del rendimento atteso dai portatori di capitale proprio è la seguente:

$$i_w = r_f + s$$

dove:

$i_w$  = rappresenta il rendimento atteso dai portatori di capitale;

$r_f$  = rappresenta il rendimento per investimenti privi di rischio;

$s$  = rappresenta il premio per il rischio di impresa.

La relazione sopra evidenziata trova la sua *ratio* nel fatto che coloro che decidono di investire con il proprio capitale si attendono un rendimento superiore a quello per gli investimenti privi di rischio ( $r_f$ ), dato da un premio ( $s$ ) che li induca a correre il rischio e ad affrontare la conseguente incertezza sul rendimento del loro investimento<sup>29</sup>.

Nel caso concreto, anche se non esistono sul mercato investimenti che non siano privi di rischio, si ritiene di optare per la scelta di prendere a riferimento la remunerazione dei titoli di Stato su cui converge solitamente la pratica professionale italiana, facendo ricorso al *Rendistato*, che rappresenta il rendimento medio ponderato di un paniere di titoli di Stato calcolato e pubblicato periodicamente dalla Banca d'Italia, nonostante gli stessi non possano dirsi completamente privi di rischio, sia per la possibilità del mancato rimborso (parziale o integrale) del capitale investito, sia per la possibilità che una variazione nel tempo dei tassi di interesse per titoli con caratteristiche di rischio o durata analoghe possa modificarne il valore.

L'indice generale del Rendistato al mese di ottobre 2023 è pari ad un rendimento lordo del 4,44% e quindi ad un rendimento netto, dopo aver sottratto la ritenuta fiscale del 12,50%, del 3,88%.

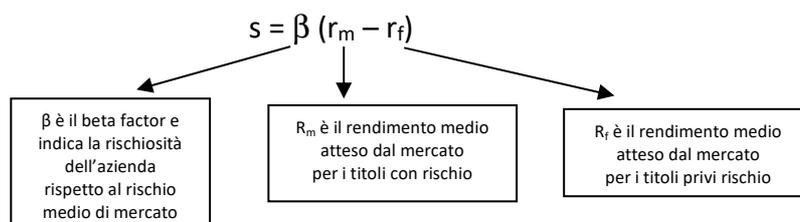
A questa remunerazione dobbiamo aggiungere un premio per il rischio di impresa ( $s$ ) che remunera il conferente del capitale proprio che può essere suddiviso, secondo il modello del *Capital Asset Pricing Model* (CAPM) in due componenti:

---

<sup>29</sup> Vedasi § 2.8 *La stima del valore economico del capitale mediante le metodologie basate sui flussi* di ALESSANDRO MECHELLI e VINCENZO SFORZA tratti da *La valutazione delle aziende, dei gruppi e delle parti aziendali* a cura di E.COMUZZI – F.ZANIN – SIDREA – Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. – Milano 2018.

- rischio sistematico riconducibile ad eventi che interessano l'economia nel suo complesso (ad es. l'andamento del PIL, il tasso di inflazione, ecc.);
- rischio specifico riconducibile a fattori che riguardano l'impresa oggetto di valutazione o, al limite, i suoi concorrenti più prossimi (rischio di mercato).

Con la tecnica molto diffusa del CAPM, il premium risk viene determinato come segue:



Poiché dai dati rilevati dalla ricerca annuale effettuata dall'Ufficio Studi di Mediobanca su oltre 2055 società, il *Beta unlevered* di settore dei servizi pubblici è pari a 0,62 e supponendo che  $r_m$  sia pari a 4,87% netto e  $r_f$  sia pari a 3,88% netto, abbiamo:

$$s = 0,62 (0,048 - 0,038) = 0,0062 (0,62\%)$$

Pertanto, il tasso di rendimento atteso dei portatori di capitale viene così determinato:

$$i_w = r_f + s = 3,88\% + 0,62\% = 4,50\%$$

Quindi, il saggio sopra determinato costituisce il tasso di attualizzazione nel caso concreto:

$r$  = tasso di interesse di attualizzazione = 4,50% e quindi  $i = \frac{r}{100} = 0,045$  coincidente con quello di riferimento della Banca Centrale Europea (BCE).

Poiché abbiamo supposto costante la somma ( $B_n + RM_n$ ), la seconda parte della formula rappresenta il Valore attuale di una rendita immediata, posticipata e temporanea. La citata formula può essere quindi così sviluppata:

$$VAN = - I_0 + (B_n + RM_n) * a_{n|i} = - I_0 + (B_n + RM_n) * \frac{(1+i)^n - 1}{i * (1+i)^n}$$

Dove  $a_{n|i}$  = si legge a figurato n al tasso i ed è il valore attuale di una rendita unitaria temporanea di n rate costanti;

Nel caso concreto in esame, avremo:

$$VAN = - 30.000,00 + (141.402,94 + 282.671,43 + 16.830,00) * a_{7|0,045} = - 30.000,00 + 440.904,37 * \frac{(1+0,045)^7 - 1}{0,045 * (1+0,045)^7}$$

Flusso	Risparmio	Risparmio	Utile monetario
costituzione	ASP "Desio"	ASP "G. Chiabà"	medio Società
società			

$$VAN = - 30.000,00 + 440.904,37 * \frac{0,36086183}{0,061238782} = - 30.000,00 + 2.598.117,60 = \mathbf{2.568.117,60}$$

Flusso costituzione società	Valore attuale Risparmi + Redditi Mon. (B <sub>n</sub> + RM <sub>n</sub> )	Beneficio netto del gruppo attualizzato
-----------------------------------	--	---

Quanto sopra sta a significare che durante un periodo temporale di 7 anni, rispetto ad una procedura ad evidenza pubblica mediante affidamento ad un operatore economico del mercato per il medesimo periodo settennale, in condizioni di una minima redditività monetaria positiva, con la gestione *in house* il valore attualizzato è ampiamente favorevole all'aggregato imprenditoriale nel suo insieme.

Anche in uno scenario ove si manifestasse una redditività monetaria media negativa (perdita monetaria media) di non rilevante e significativa entità, il differenziale di risparmio delle due ASP che intraprendono tale iniziativa di costituire una società *in house* compenserebbe ampiamente il reddito monetario medio negativo della società stessa, purchè tale perdita media sia contenuta entro limiti ragionevoli.

Ad es. se durante periodo settennale considerato si registrasse una perdita annua monetaria media di € 20.000,00, a parità delle altre condizioni precedentemente stabilite, il Valore attuale netto sarebbe così determinato:

$$VAN = - 30.000,00 + (141.402,94 + 282.671,43 - 20.000,00) * a_{7|0,045} = - 30.000,00 + 404.074,37 * \frac{(1+0,045)^7 - 1}{0,045 * (1+0,045)^7}$$

Flusso costituzione società	Risparmio ASP "Desio"	Risparmio ASP "G. Chiabà"	Perdita monetaria media Società
-----------------------------------	--------------------------	------------------------------	------------------------------------

$$VAN = - 30.000,00 + 404.074,37 * \frac{0,36086183}{0,061238782} = - 30.000,00 + 2.381.089,43 = \mathbf{2.351.089,43}$$

Flusso costituzione società	Valore attuale Risparmi - Perdita Monet. (B <sub>n</sub> - RM <sub>n</sub> )	Beneficio netto del Gruppo attualizzato
-----------------------------------	--	---

Poiché il VAN è ampiamente positivo anche in caso di perdite medie non rilevanti, sussistono tutte le condizioni favorevoli perché il progetto di investimento consistente nella gestione dei servizi illustrati mediante costituzione di una società *in house* possa essere qualificato come meritevole di essere intrapreso nella sua aggregazione di gruppo.

Queste considerazioni sono altrettanto valide anche se vengono considerati i flussi di cassa di investimento iniziale, i risparmi rispetto all'esternalizzazione in appalto e la quota di reddito monetario di pertinenza della singola ASP che appartiene alla compagine sociale.

Se, nel caso specifico dell'ASP "Ardito Desio" di Palmanova, il flusso di cassa dell'investimento iniziale ed il Reddito monetario di propria pertinenza vengono determinati sulla base della quota del capitale sociale di costituzione (pari al 42%), il VAN o Net Present Value specifico di tale specifico ramo imprenditoriale verrebbe così determinato:

In caso di reddito positivo (Utile):

$$VAN = - 12.600,00 + (141.402,94 + 7.068,60) * a_{7|0,045} = - 12.600,00 + 148.471,54 * \frac{(1+0,045)^7 - 1}{0,045 * (1+0,045)^7}$$

Flusso costituzione società Asp "A Desio" (42%)	Risparmio ASP "Desio"	Quota Utile monetario medio Società Socio Asp "A.Desio" (42%)
---	--------------------------	--

$$VAN = - 12.600,00 + 148.471,54 * \frac{0,36086183}{0,061238782} = - 12.600,00 + 874.898,38 = \mathbf{862.298,38}$$

Flusso costituzione società Asp "A.Desio" 42%	Valore attuale Risparmi + Redditi Mon. attualizzato Socio Asp "A.Desio" (B <sub>n</sub> + RM <sub>n</sub> )	Beneficio netto Socio Asp "A.Desio"
---	---	--

Quanto sopra sta a significare che durante un periodo temporale di 7 anni, rispetto ad una procedura ad evidenza pubblica mediante affidamento ad un operatore economico del mercato per il medesimo periodo settennale, in condizioni di una minima redditività monetaria positiva, con la soluzione gestoria *in house* il valore attualizzato per il Socio Asp "Ardito Desio" è ampiamente positivo.

Anche in uno scenario ove si manifestasse una redditività monetaria media negativa (perdita monetaria media) di non rilevante e significativa entità, il differenziale di risparmio dell'ASP "Ardito Desio" che intraprende tale iniziativa di costituire una società *in house* compenserebbe ampiamente la quota di reddito monetario medio negativo della società stessa di propria pertinenza (42%), purchè tale quota di perdita media sia contenuta entro limiti ragionevoli.

Ad es. se durante periodo settennale considerato si registrasse una perdita annua monetaria media di € 20.000,00 di cui il 42% sarebbe di pertinenza dell'ASP "Ardito Desio" (nella misura di € 8.400,00), a parità delle altre condizioni precedentemente stabilite, il Valore attuale netto di tale Socio fondatore sarebbe così determinato:

$$VAN = - 12.600,00 + (141.402,94 - 8.400,00) * a_{7|0,045} = - 12.600,00 + 133.002,94 * \frac{(1+0,045)^7 - 1}{0,045 * (1+0,045)^7}$$

Flusso costituzione società Asp "A.Desio" (42%)	Risparmio ASP "Desio"	Quota Perdita monetaria media della Società Socio Asp "A.Desio" (42%)
---	--------------------------	--

$$VAN = - 12.600,00 + 133.002,94 * \frac{0,36086183}{0,061238782} = - 12.600,00 + 783.746,55 = \mathbf{771.146,55}$$

Flusso costituzione società Asp "A.Desio" 42%	Valore attuale Risparmi - Perdita Mon. attualizzata Socio Asp "A.Desio" (B <sub>n</sub> - RM <sub>n</sub> )	Beneficio netto Socio Asp "A.Desio"
---	---	--

Poiché il VAN è ampiamente positivo anche in caso di quote di perdite medie non rilevanti, sussistono tutte le condizioni favorevoli perché il progetto di investimento consistente nella gestione dei servizi illustrati mediante costituzione di una società *in house* possa essere qualificato come meritevole di essere intrapreso da parte del Socio fondatore Asp "Ardito Desio".

Analoghe considerazioni possono essere replicate e sviluppate per il Socio ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro.

### Paragrafo 3.9 - Calcolo del Break even point in relazione alle attività da svolgersi presso la residenza protetta dell'ASP "Ardito Desio" e determinazione del margine di sicurezza

In questo paragrafo si intende analizzare il processo che tende ad individuare il c.d. "punto di pareggio" (o break even point) dell'attività sociale svolta presso la residenza protetta gestita dal Socio Asp "Ardito Desio" di Palmanova.

Il punto di pareggio rappresenta il livello di attività in corrispondenza del quale i costi totali coincidono con i ricavi totali di vendita. In tale ottica, è la quantità minima da produrre e vendere per non incorrere in un risultato negativo nel suo complesso o in uno specifico ramo di attività imprenditoriale.

In tale paragrafo verrà analizzata la quantità minima necessaria di ore e di fatturato necessaria per raggiungere un equilibrio economico fra ricavi e costi del ramo imprenditoriale da gestire presso la residenza protetta del Socio ASP "Ardito Desio".

Per determinare il punto di pareggio occorre mettere in relazione tra loro i costi, i ricavi, i volumi di attività ed i risultati economici dello specifico ramo di attività che ne scaturiscono (proprio per questo motivo l'analisi del punto di pareggio è altrimenti nota con il termine di analisi *costi - volumi - risultati*)<sup>30</sup>. Per fare ciò è necessario riprendere i costi operativi dello specifico ramo di attività illustrati nel precedente paragrafo 3.3 secondo una distinzione fondamentale tra:

- Costi fissi che restano costanti al variare delle quantità prodotte o vendute (Volume di attività);
- Costi variabili che variano al variare delle quantità prodotte.

Nel caso concreto del ramo di attività gestito presso l'ASP "Ardito Desio" di Palmanova, riprendendo i costi della società *in house* precedentemente illustrati nelle apposite tabelle di cui al paragrafo 3.3 per giungere al costo aziendale complessivo applicando il CCNL – Uneba, ricordiamo brevemente che questi possono essere così suddivisi su base annua:

#### **Costi variabili per attività sociale svolta presso Centro di attività dell'ASP "Ardito Desio"**

Manodopera diretta = € 1.087.340,21;

Noleggio e lavaggio divise = € 3.500,00

Costi per dispositivi di protezione individuale = € 15.000,00

Costi della gestione paghe e consulenza lavoro = € 10.000,00

**Totale costo variabili = € 1.115.840,21**

#### **Costi fissi per attività sociale svolta presso il Centro di attività dell'ASP "Ardito Desio"**

Assicurazione RC Terzi = € 5.000,00

Costi Materiale pulizia e sanificazione = € 10.000,00

Costi formazione sicurezza = € 5.000,00

<sup>30</sup> Lezione del prof. ANDREA GARLATTI del 15 settembre 2023 del Modulo 7 "Logiche e strumenti di management sanitario - Esperienze" del Master "Dirigere e governare le istituzioni pubbliche" – annualità 2022-2023.

Vedasi anche § 4.5 *L'analisi costi, volumi, risultati. La metodologia Direct Costing. Il margine di contribuzione e il punto di pareggio* tratto dal testo *Business plan nella fase di startup – Idea imprenditoriale, modello di business e identità aziendale* di DOMENICO NICOLO' – Egea – febbraio 2021.

Quota costi struttura amministrativa (42%) = € 28.980,00

Quota amministratore unico (42%) = € 21.000,00

Quota costi generali e di start-up (42%) = 22.890,00

**Totale costi fissi = 92.870,00**

Pertanto:

**CF + CV = € 1.208.710,21** (costo aziendale complessivo per lo specifico ramo di attività).

Il punto di pareggio in termini di quantità ed il margine di contribuzione (M.D.C.) è determinato come segue:



## Il punto di pareggio

$$R = CT$$

$$R = CF + CV$$

$$Ru \times q = (CVu \times q) + CF$$

$$q = CF / (Ru - CVu)$$

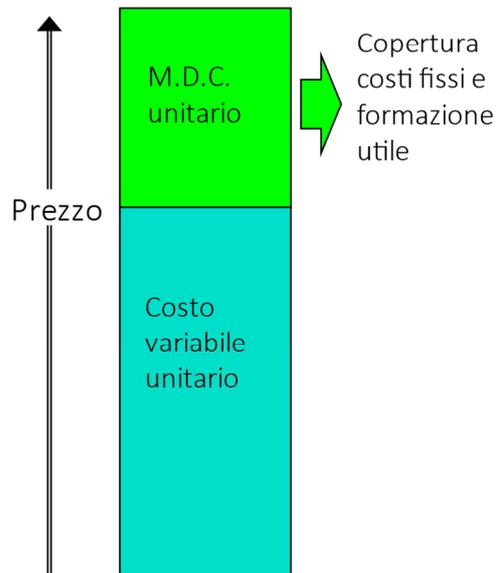
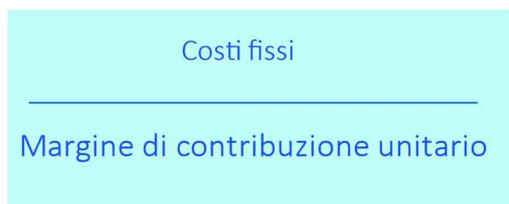
R = Ricavi

CT = Costi Totali

CV = Costi variabili

u = unitari

q = quantità



Pertanto, poiché il  $R_u = P$ , il punto di pareggio in quantità (Q) è così determinato:

$$Q = \frac{CF}{P - CV_u} = \frac{\text{Costi fissi}}{\text{Margine di contribuzione unitario}}$$

Il margine di contribuzione unitario ( $MDC_u$ ) misura la capacità di copertura dei costi fissi e di formazione dell'utile di impresa<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Vedasi § 11.5.3 *I costi fissi e i costi variabili* tratto da *Corso di economia aziendale* di GIUSEPPE AIROLDI, GIORGIO BRUNETTI e VITTORIO CODA – Edizione 2005 Società editrice Il Mulino

Nel caso concreto il volume di attività che si intende determinare è rappresentato dal monte ore che la società deve erogare al Socio ASP "Ardito Desio" per coprire i costi operativi fissi e variabili ammontanti ad € 1.208.710,21.

I ricavi di vendita annui specifici che si prevede che la società fatturi all'ASP "A. Desio" indicati nel Conto economico previsionale ammontano ad € 1.209.975,00 e supponendo che la società applichi per i servizi di assistenza e pulizie un prezzo medio orario pari ad € 22,00 (prezzo medio ponderato applicato dalla cooperativa affidataria del servizio nell'ultimo triennio), il margine di contribuzione unitario, il fatturato di pareggio e la quantità oraria di pareggio si determina nel modo seguente:

Partendo da:

Ricavo unitario = 22,00/ora

si ha una condizione di pareggio in termini di fatturato quando:

$$Q \times P = \frac{CF}{MDC_u} \times P$$

Fatturato

Poiché il prezzo rappresenta il Ricavo unitario ( $R_u$ ), il punto di pareggio in fatturato può essere rappresentato come segue:

$$\text{Punto di pareggio in fatturato} = \frac{\text{Costi fissi}}{(MDC_u/R_u)} = \frac{\text{Costi fissi}}{MDC \%}$$

Quindi:

$$1.208.710,21 = \frac{92.870,00}{\frac{MDC_u}{22,00}}; 1.208.710,21 \times MDC_u = 92.870,00 \times 22,00$$

$$MDC_u = \frac{2.043.140,00}{1.208.710,21} = \mathbf{1,690347267 \text{ (Margine di contribuzione unitario/orario)}}$$

Se vogliamo calcolare il margine di contribuzione in percentuale faremo:

$$1.208.710,21 = \frac{\text{Costi fissi}}{MDC\%} = \frac{92.870,00}{\frac{MDC}{100}}$$

Quindi abbiamo:

$$1.208.710,21 * \frac{MDC}{100} = 92.870,00; 1.208.710,21 \times MDC = 92.870,00 \times 100$$

$$MDC \% = \frac{9.287.000,00}{1.208.710,21} = \mathbf{7,68\% \text{ (Margine di contribuzione percentuale)}}$$

Poiché:

$MDC_u = R_u - CV_u$  abbiamo:

$$1,690347267 = 22,00 - CV_u$$

Quindi:  $CV_u = 22,00 - 1,690347267 = 20,30965273$  (Costo variabile unitario/orario)

$$\text{Punto di pareggio in quantità} = \frac{\text{Costi fissi}}{\text{MDC unitario}} = \frac{92.870,00}{1,690347267} = 54.941,37318 \text{ ore}$$

Questo significa che la società in house dovrà erogare presso la struttura del Socio Asp "Ardito Desio" 54.941,37318 ore di assistenza e di pulizie per coprire con il proprio fatturato tutti i costi fissi e variabili. Infatti:

$R_u \times Q = (CV_u \times Q) + CF$ ; Riportando i dati sopra determinati abbiamo:

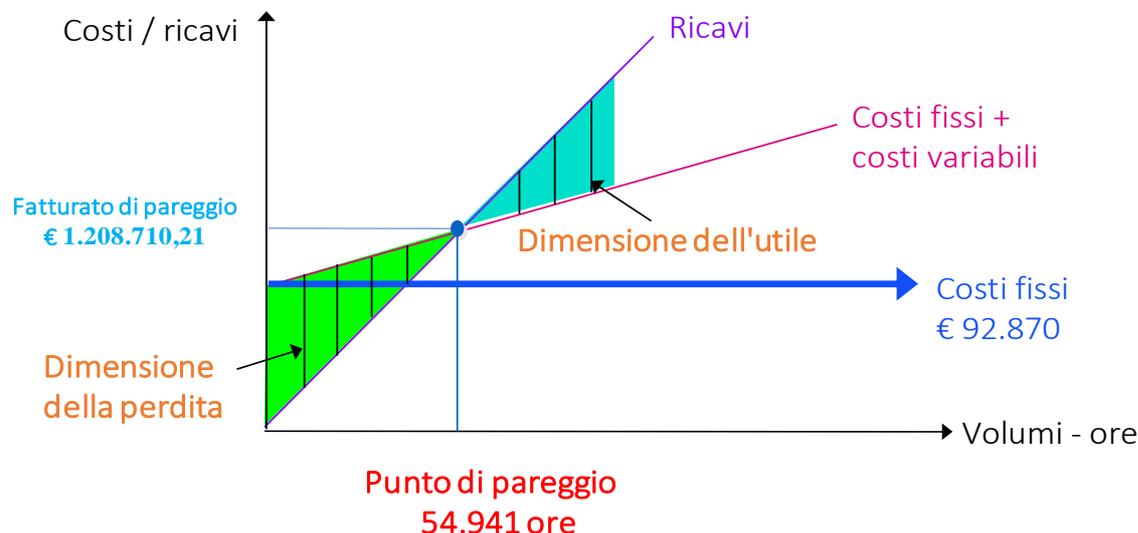
$$22,00 * 54.941,37318 = (20,30965273 * 54.941,37318) + 92.870,00$$

$$\underbrace{1.208.710,21} \quad \underbrace{1.208.710,21}$$

Questo punto di pareggio si può rappresentare graficamente come segue:



## Punto di pareggio della gestione tramite società in house (contracting in) : rappresentazione grafica



Il margine di contribuzione unitario per garantire il punto di pareggio è stato determinato nella misura di € **1,690347267**: tale margine consente di coprire i costi fissi specifici del ramo imprenditoriale gestito dalla società in house presso la residenza protetta del Socio ASP "Ardito Desio". Infatti:

$$MDC_u \times Q = CF \quad \longrightarrow \quad € 1,690347267 \times 54.941,37318 \text{ ore} = € 92.870,00$$

La restante parte del prezzo unitario o ricavo unitario ( $R_u$ ) serve per coprire in costi variabili specifici del ramo di attività. Infatti:

$$(P - MDC_u) \times Q = CV_u \times Q;$$

Quindi:

$$\begin{array}{cccc} P - MDC_u & Q & CV_u & Q \\ \hline (22,00 - 1,690347267) \times 54.941,37318 & = & 20,30965273 \times 54.941,37318 & \\ \hline \underbrace{\hspace{10em}} & & \underbrace{\hspace{10em}} & \\ \text{€ 1.115.840,21} & & 1.115.840,21 & \\ \text{(Fatturato per coprire CV)} & & \text{(Costi variabili)} & \end{array}$$

Con l'organico previsto di 43 unità lavorative e con la struttura dei costi fissi e variabili sopra illustrata, la gestione dei servizi di assistenza e pulizia/sanificazione da parte della società in house presso la sede del Socio ASP "Ardito Desio" comincerà a conseguire utili caratteristici di gestione derivanti dalla vendita dei predetti servizi a partire da un volume di attività almeno a 54.941 ore, mentre se il volume si colloca al di sotto di tale monte orario di pareggio la stessa consegnerà delle perdite.

\*\*\*\*\*

Possiamo inoltre, a fini comparativi, determinare il punto di pareggio della soluzione gestoria esternalizzata mediante affidamento in appalto (soluzione buy) da parte di un operatore economico (cooperativa o società), sulla scorta dei dati precedentemente illustrati acquisiti a seguito dell'indagine esplorativa di mercato tesa a ricercare l'importo a base di gara aggiornato.

Sulla base dei dati acquisiti, la cooperativa che ha proposto una base di gara inferiore (Cooperativa Europromos Social Health Care di Udine) prevede di avere:

- Costi variabili annui di manodopera diretta = € 1.153.896,50
  - Costi fissi annui (spese generali) = € 131.925,55
- Quindi:

**CF + CV = € 1.285.822,05** (costo aziendale complessivo per lo specifico ramo di attività svolto presso il committente-stazione appaltante ASP "A. Desio").

Partendo da un prezzo unitario/orario di € 22,00 che rappresenta il ricavo unitario ( $R_u$ ), il punto di pareggio in fatturato della cooperativa o altro operatore economico di mercato può essere rappresentato come segue:

$$\text{Punto di pareggio in fatturato} = \frac{\text{Costi fissi}}{(MDC_u/R_u)} = \frac{\text{Costi fissi}}{MDC \%}$$

Quindi:

$$1.285.822,05 = \frac{131.925,55}{\frac{MDC_u}{22,00}} ; 1.285.822,05 \times MDC_u = 131.925,55 \times 22,00$$

$$MDC_u = \frac{2.902.362,10}{1.285.822,05} = \mathbf{2,257203553 \text{ (Margine di contribuzione unitario/orario)}}$$

Se vogliamo calcolare il margine di contribuzione in percentuale faremo:

$$1.285.822,05 = \frac{\text{Costi fissi}}{\text{MDC}\%} = \frac{131.925,55}{\frac{\text{MDC}}{100}}$$

Quindi abbiamo:

$$1.285.822,05 * \frac{\text{MDC}}{100} = 131.925,55; \quad 1.285.822,05 * \text{MDC} = 131.925,55 * 100$$

$$\text{MDC}\% = \frac{13.192.555}{1.285.822,05} = 10,26\% \text{ (Margine di contribuzione percentuale)}$$

Poiché:

$$\text{MDC}_u = R_u - \text{CV}_u \text{ abbiamo:}$$

$$2,257203553 = 22,00 - \text{CV}_u$$

$$\text{Quindi: } \text{CV}_u = 22,00 - 2,257203553 = \mathbf{19,74279645 \text{ (Costo variabile unitario/orario)}}$$

$$\text{Punto di pareggio in quantità} = \frac{\text{Costi fissi}}{\text{MDC unitario}} = \frac{131.925,55}{2,257203553} = \mathbf{58.446,45682 \text{ ore}}$$

Questo significa che la cooperativa o altro operatore economico di mercato dovrà erogare presso la struttura del Socio Asp "Ardito Desio" un monte ore complessivo maggiore rispetto a quella della società in house precedentemente analizzato, ovvero 58.446,45682 ore di assistenza e di pulizie per coprire con il proprio fatturato tutti i costi fissi e variabili. Infatti:

$$R_u \times Q = (\text{CV}_u \times Q) + \text{CF}; \text{ Riportando i dati sopra determinati abbiamo:}$$

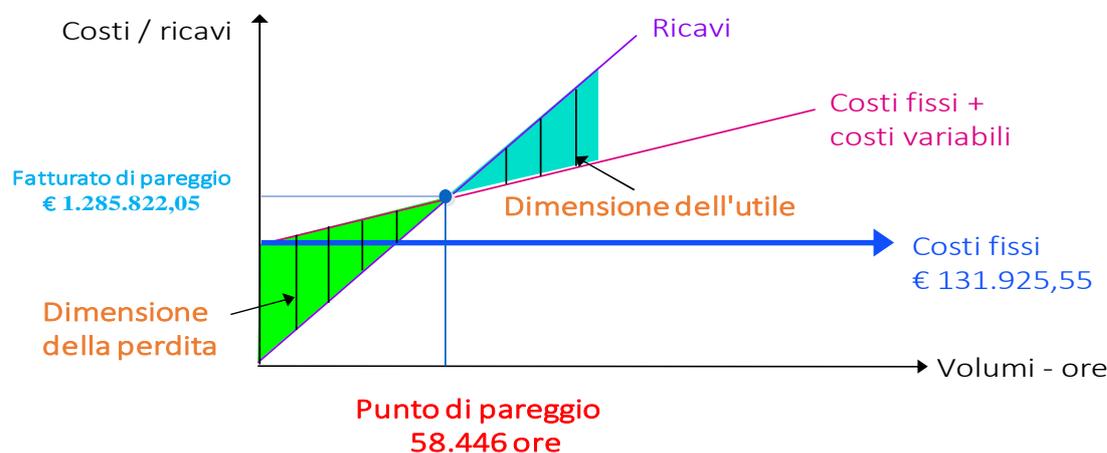
$$22,00 * 58.446,45682 = (19,74279645 * 58.446,45682) + 131.925,55$$



Questo punto di pareggio si può rappresentare graficamente come segue:



## Punto di pareggio Cooperativa o società affidataria appalto (soluzione buy): rappresentazione grafica



Il margine di contribuzione unitario della cooperativa o altro operatore economico di mercato per garantire il punto di pareggio è stato determinato nella misura di € **2,257203553** orario: tale margine consente di coprire i costi fissi specifici dell'affidamento esternalizzato (appalto) gestito dall'operatore economico presso la residenza protetta del Socio ASP "Ardito Desio" con l'erogazione di **un volume di ore maggiore** di assistenza e di pulizie/sanificazione ambientale.

Infatti:

$$MDC_u \times Q = CF \quad \longrightarrow \quad € 2,257203553 \times 58.446,45682 \text{ ore} = € 131.925,55$$

La restante parte del prezzo unitario o ricavo unitario ( $R_u$ ) serve per coprire in costi variabili specifici della gestione in appalto. Infatti:

$$(P - MDC_u) \times Q = CV_u \times Q;$$

Quindi:

$$\begin{array}{ccccccc} P - MDC_u & & Q & & CV_u & & Q \\ \hline (22,00 - 2,257203553) \times 58.446,45682 & = & 19,74279645 \times 58.446,45682 \\ \hline \underbrace{\hspace{10em}} & & \underbrace{\hspace{10em}} \\ \text{€ 1.153.896,50} & & \text{€ 1.153.896,50} \\ \text{(Fatturato per coprire CV)} & & \text{(Costi variabili)} \end{array}$$

Dal confronto fra la soluzione gestoria tramite la società in house e la soluzione di gestione in appalto (buy), si evince che la cooperativa o operatore economico di mercato raggiungono il punto di pareggio **con volumi di produzione oraria di servizi e fatturati maggiori** rispetto alla soluzione gestoria della società in house, dovendo erogare un volume di 58.446 ore per raggiungere il break even point contro un monte orario di 54.941 ore della società in house.

Dall'analisi si evince che il margine di contribuzione unitario per coprire i costi fissi della cooperativa è maggiore rispetto a quello necessario per coprire i minori costi fissi della società *in house*. Anche l'entità dei costi variabili complessivi rappresentati dalla manodopera diretta è maggiore con la gestione in appalto, dovendo la cooperativa erogare un numero maggiore di ore per raggiungere il punto di pareggio in fatturato, anche se il costo variabile unitario ( $CV_u$ ) è inferiore a quello della società in house.

Non va poi dimenticato l'effetto fiscale dell'IVA sulle prestazioni che va da un minimo del 5% (in caso di affidamento in appalto a cooperative sociali) ad un massimo del 22 % (in caso di gestione da parte di società operanti sul mercato): tali oneri rappresentano dei puri costi per il committente dell'appalto e non sono deducibili.

Questa break even analysis fornisce una ulteriore dimostrazione del vantaggio economico della soluzione gestoria dei servizi mediante società in house (contracting in) rispetto a quella dell'esternalizzazione del servizio tramite la gestione in appalto (outsourcing o buy) che si presenta comunque più onerosa anche a parità di prezzo orario o ricavo unitario dovendo erogare un volume di produzione maggiore dei servizi per raggiungere il punto di pareggio.

## Determinazione del punto di indifferenza in quantità fra la gestione tramite società in house e gestione in appalto (buy)

Diventa importante completare la break even analysis determinando nel caso concreto in esame il punto di indifferenza in quantità di ore fra la soluzione prescelta della società *in house* (contracting in) e l'affidamento in appalto (buy) dei servizi di assistenza e pulizie/sanificazione del ramo imprenditoriale gestito presso l'ASP "Ardito Desio" di Palmanova.

Il punto di indifferenza è rappresentato dal volume di produzione (quantità di ore erogate) ove coincide il totale dei costi fissi e variabili delle due soluzioni gestorie, generando a parità di prezzo unitario e di fatturato di vendita il medesimo margine di utile.

Se quindi abbiamo:

CF<sub>1</sub> = Costi fissi della società *in house*;

CV<sub>1</sub> = Costi variabili della società *in house*;

CF<sub>2</sub> = Costi fissi della gestione in appalto (ad es. a cooperativa sociale);

CV<sub>2</sub> = Costi variabili della gestione in appalto (ad es. a cooperativa sociale);

Q = Volume di ore da erogare;

il punto di indifferenza in quantità verrà determinato con la seguente equazione di primo grado:

$$CF_1 + CV_1 \times Q = CF_2 + CV_2 \times Q$$

Nel caso concreto, in base ai dati della break even analysis appena illustrati, avremo:

$$92.870,00 + 20,30965273 \times Q = 131.925,55 + 19,74279645 \times Q$$

Quindi:

$$0,56685628 \times Q = 39.055,55;$$

$$\text{Pertanto } Q = \frac{39.055,55}{0,56685628} = 68.898,5045733 \text{ (Punto di indifferenza in quantità)}$$

Con tale quantità, tenendo conto che il prezzo orario medio (R<sub>u</sub>) è pari a 22,00 €, avremo:

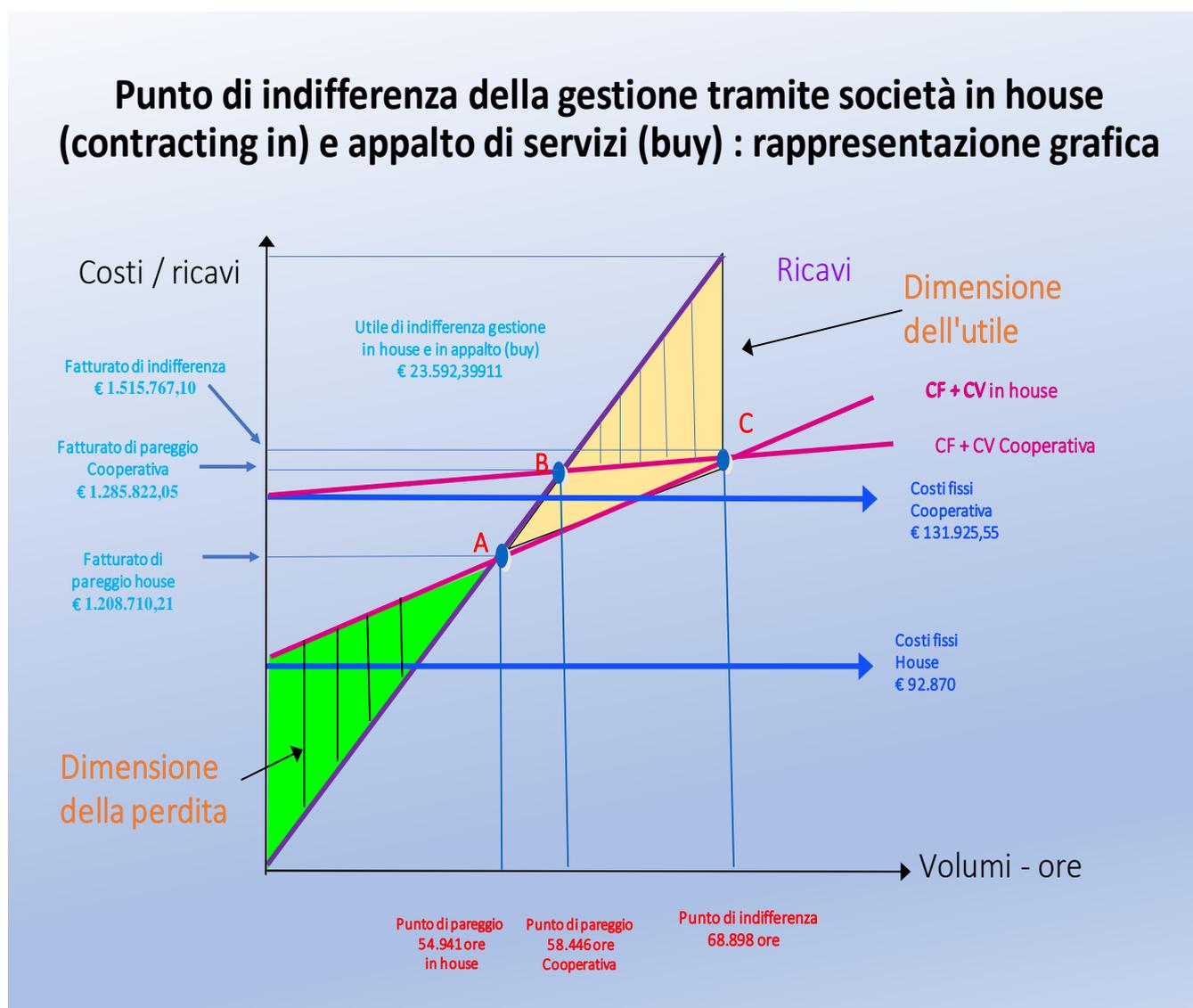
Ricavi, costi e risultati	Gestione società in house	Gestione in appalto (buy)
Ricavi totali – Fatturato (A)	68.898,5045733 x 22 = <b>1.515.767,10061</b>	68.898,5045733 x 22 = <b>1.515.767,10061</b>
Costi Variabili (B)	20,30965273 x 68.898,5045733 = <b>1.399.304,7015</b>	19,74279645 x 68.898,5045733 = <b>1.360.249,1515</b>
Margine di contribuzione (A-B)	116.462,39911	155.517,94911
Costi fissi (C)	92.870,00	131.925,5500
Utile di indifferenza [(A – B) - C]	<b>23.592,39911</b>	<b>23.592,3911</b>

Quanto sopra significa che con un volume di produzione pari a 68.898,5045733 ore le due soluzioni gestorie conducono ad ottenere un reddito positivo (utile) coincidente per entrambe le soluzioni gestorie.

Va comunque rilevato che sino a tale quantità di indifferenza di 68.898 ore, la società in house a partire da un volume di produzione pari a 54.941 conseguirà redditi positivi superiori rispetto a quelli dell'operatore economico affidatario dell'appalto (cooperativa sociale o società operante nel settore, potendo contare in tale intervallo orario di minori costi totali (Cf + CV).

Ciò avvalorava ulteriormente la soluzione gestoria mediante la società *in house* alla luce della circostanza reale che attualmente il volume della produzione dei servizi di assistenza e pulizie/sanificazione ambientale presso la residenza protetta gestita dall'ASP "Ardito Desio", con l'organico di personale di 43 unità lavorative descritto nei paragrafi precedenti, si attesta su un monte orario pari a circa 58.000 ore.

Questo punto di indifferenza si può rappresentare graficamente come segue:



Dal grafico si evidenzia come il punto A rappresenti il pareggio (brek even point) della gestione tramite la società in house, il punto B il punto di pareggio della gestione in appalto (buy) ed il punto C il punto di indifferenza fra le due soluzioni gestorie, ove si determina un reddito positivo (utile) coincidente in corrispondenza ad un volume di produzione di 68.898 ore.

Nell'intervallo fra le 54.941 ore e le 68.898 ore la società in house è in grado di ottenere redditi positivi maggiori rispetto a quelli dell'operatore economico affidatario dell'appalto. Infatti in tale intervallo i Costi totali (CF + CV) sono inferiori rispetto a quelli del soggetto gestore dell'appalto. L'area gialla rappresentata nel grafico indica la dimensione dell'utile che nella società *in house* comincia a generarsi con un quantitativo di ore pari a 54.941, mentre nel soggetto gestore (cooperativa sociale o società del settore) comincia a generarsi solo con l'erogazione di 58.446 ore. Infatti, l'utile del gestore dell'appalto ricade nell'area gialla tratteggiata, mentre quella della società in house si genera anche nell'area gialla non tratteggiata in cui il gestore dell'appalto sarebbe ancora in perdita sino al proprio punto di pareggio B.

### **Determinazione del margine di sicurezza del ramo imprenditoriale presso la residenza protetta del Socio ASP "Ardito Desio"**

Affinchè la società in house consegua un profitto del ramo imprenditoriale specifico in esame è necessario realizzare un volume di produzione-vendita maggiore della quantità di pareggio.

A tal proposito, un indicatore assai utile è il cd margine di sicurezza che è dato differenza fra le vendite programmate (o previste) e quelle corrispondenti al punto di pareggio. Essa esprime la riduzione delle vendite che la società in house può sopportare prima di entrare nell'area delle perdite.

Nel caso specifico, questo margine di sicurezza va ricercato in una quantità programmata di ore da somministrare al Socio "Asp Ardito Desio" compresa fra la quantità di pareggio (54.941 ore) e la quantità del punto di indifferenza (68.898 ore).

Considerato che il margine di sicurezza è così determinato:

$$\text{Margine di sicurezza} = \frac{\text{Quantità programmata} - \text{Quantità di pareggio}}{\text{Quantità programmata}} \times 100$$

Nel caso venga programmata una quantità di ore mediana di 62.000 ore, il margine di sicurezza del ramo specifico aziendale viene così determinato:

$$\text{Margine di sicurezza} = \frac{62.000 - 54.941,37318}{62.000} \times 100 = \frac{7058,62682}{62.000} \times 100 = 11,38\%$$

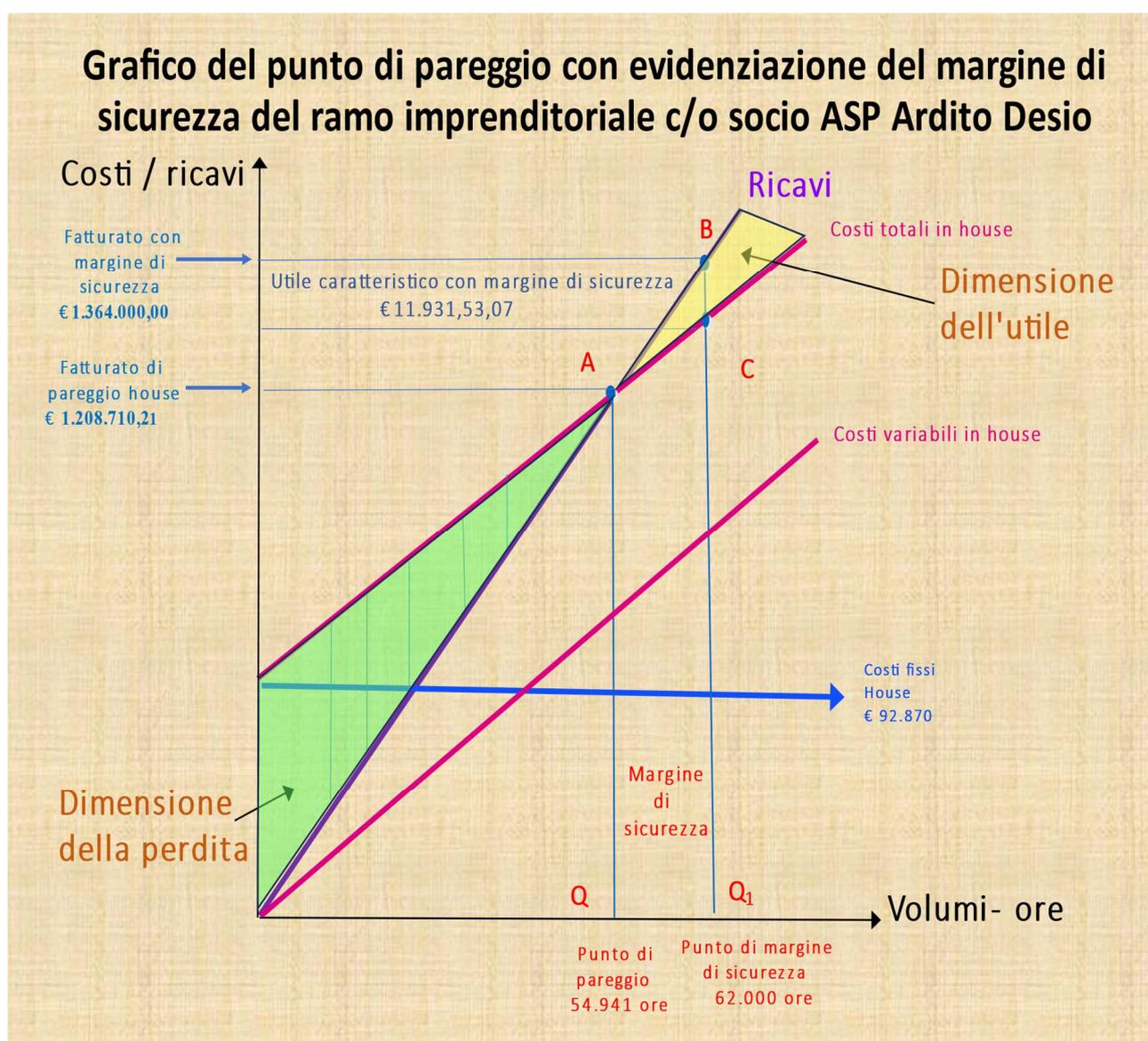
Nel caso concreto, il margine di sicurezza misura dal punto di vista matematico la variazione percentuale che i volumi di vendita possono subire in termini di contrazione prima di incorrere in delle perdite: qualora la società subisca una variazione percentuale della quantità somministrata al Socio Asp "Ardito Desio" superiore a 11,38% della quantità programmata di 62.000 ore, la stessa società incorrerà in delle perdite.

L'utile caratteristico dello specifico ramo aziendale che la società in house consegnerà con una quantità programmata di 62.000 ore e con un margine di sicurezza del 11,38% viene così determinato:

<b>Ricavi, costi e risultati</b>	<b>Gestione società in house</b>
Ricavi totali programmati – Fatturato (A)	62.000 ore x 22,00 (R <sub>u</sub> ) = <b>1.364.000,00</b>
Costi Variabili (B)	62.000 ore x 20,30965273 (CV <sub>u</sub> ) = <b>1.259.198,469</b>
Margine di contribuzione (A-B)	<b>104.801,5307</b>
Costi fissi (C)	92.870,00
Utile con margine di sicurezza [(A – B) - C]	<b>11.931,5307</b>

Il margine di sicurezza rappresenta una condizione di rischio operativo. Fissato il margine di sicurezza, la direzione della società in house deve costantemente monitorare nel corso dell'anno l'andamento delle quantità orarie vendute al Socio "ASP Ardito Desio" e verificare che un'eventuale contrazione non superi il margine di sicurezza determinato nella percentuale pari al 11,38%. Se nel corso dell'anno ci si accorge che l'andamento della contrazione supererà a livello prospettico il margine di sicurezza dello specifico ramo imprenditoriale, la direzione sociale potrà intraprendere interventi correttivi (come ad es. riducendo i fenomeni di assenteismo o ritoccando le diarie giornaliere) per spingere i volumi di vendita ai livelli programmati ed evitare di incorrere in delle perdite. Pertanto, il margine di sicurezza svolgerà una importantissima "funzione segnaletica"<sup>32</sup> per la futura gestione della costituenda società *in house*.

Nel grafico che segue viene rappresentato il punto di pareggio dello specifico ramo imprenditoriale con evidenziazione del margine di sicurezza:



<sup>32</sup> Lezione del prof. ANDREA GARLATTI del 15 settembre 2023 del Modulo 7 "Logiche e strumenti di management sanitario - Esperienze" del Master "Dirigere e governare le istituzioni pubbliche" – annualità 2022-2023.  
 Lezione del prof. PAOLO FEDELE del 16 settembre 2023 del Modulo 7 "Logiche e strumenti di management sanitario - Esperienze" del Master "Dirigere e governare le istituzioni pubbliche" – annualità 2022-2023.

Il margine di sicurezza è dato dalla differenza tra le vendite programmate (punto  $Q_1$ ) pari a 62.000 ore e quelle corrispondenti al punto di pareggio (Q) pari a 54.941, pari a 7.059 ore.

Ad analoghe e simmetriche considerazioni può pervenire l'altro socio promotore dell'iniziativa imprenditoriale ASP "Giovanni Chiabà" di San Giorgio di Nogaro.

### **Gli aspetti positivi dell'analisi Profitto - Costo - Volume e lo strumento del "Plage de fonctionnement" del punto di pareggio per fronteggiare i rischi di gestione**

L'analisi del margine di sicurezza evidenzia come la direzione di impresa, per fronteggiare i rischi di gestione e per monitorare efficacemente gli obiettivi prefissati, debba effettuare uno sforzo maggiore per sorvegliare le soglie di guardia a partire dalle quali il sistema di orientamento deve reagire attivando operazioni correttive di regolazione.

La direzione dovrebbe quindi monitorare periodicamente, qualunque sia la strumentazione statistica utilizzata, il c.d. *rischio di gestione*, cioè le probabilità più o meno grandi di conseguire un reddito tenendo conto degli obiettivi fissati. Questa attività è certamente importantissima in materia di controllo di gestione nella misura in cui essa è associata all'idea di orientamento di un'organizzazione o di un centro di profitto.

Dal momento in cui l'incertezza perturba gravemente il significato dei dati previsionali, sarebbe pericoloso "sorvegliare" gli obiettivi partendo solo da un'unica valutazione, anche se questa è "statisticamente" la più probabile.

Con il modello PCV (Profitto - Costo - Volume) che rimane uno dei più importanti strumenti di scelta per le decisioni relative ai nuovi prodotti/servizi, è preferibile ragionare in termini di "*Plage de fonctionnement*" (N.d.t.: intervallo di indifferenza delle variazioni) all'interno della quale le variazioni rispetto agli obiettivi previsti non attivano alcun processo di regolazione. Per contro, ogni scarto situato all'infuori di questo intervallo deve attivare azioni correttive immediate<sup>33</sup>.

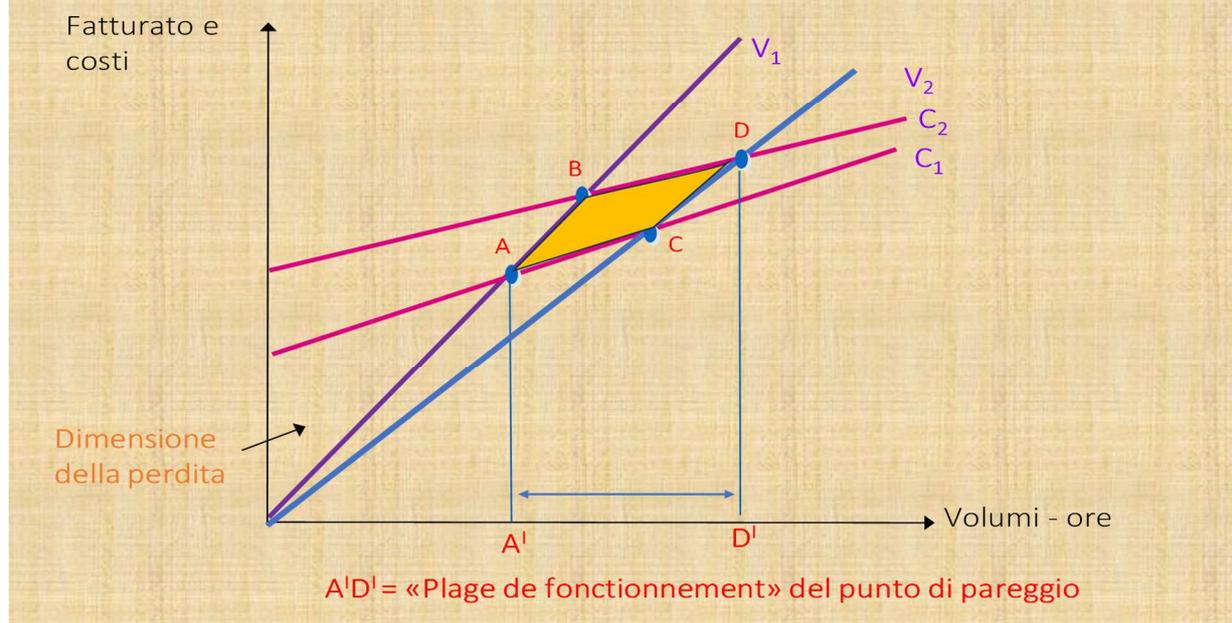
Attraverso questa analisi, vanno considerate diverse combinazioni di volume di vendita in ipotesi ottimistiche e pessimistiche con diverse combinazioni di Costo totale in ipotesi ottimistiche e pessimistiche, giungendo a determinare un intervallo di indifferenza delle variazioni (c.d. "*Plage de fonctionnement*"), all'interno del quale non è necessario attivare azioni di feed-back.

Questo concetto è ben illustrato attraverso il modello PCV, come dal seguente esempio semplificato:

---

<sup>33</sup> Vedasi "*Evoluzione e insufficienza delle analisi Profitto-Costo-Volume per il controllo di gestione*" di ROBERT TELLER, Direttore dell'I.A.E. dell'Università di Nizza tratto da Studi in onore di UBALDO DE DOMINICIS a cura di MAURIZIO FANNI - Tomo III - Edizioni Lint - Trieste 1991.

## Plage de fonctionnement o Intervallo di indifferenza delle variazioni Rappresentazione grafica



N. B.:

$V_1$  = Vendite previste in un'ipotesi ottimistica;

$V_2$  = Vendite previste in un'ipotesi pessimistica;

$C_1$  = Costo totale in un'ipotesi ottimistica;

$C_2$  = Costo totale in un'ipotesi pessimistica;

Nel nostro caso concreto, se la funzione delle vendite ottimistiche e pessimistiche fosse la seguente:

$V_1 = R_u \times Q = 20 \times Q \implies$  Funzione delle vendite in ipotesi pessimistica;

$V_2 = R_o \times Q = 22 \times Q \implies$  Funzione delle vendite in ipotesi ottimistica;

e la funzione dei Costi totali in ipotesi ottimistica e pessimistica fosse rispettivamente quella della in house e della cooperativa analizzate in precedenza:

$C_1 = (CV_u \times Q) + CF = (20,30965273 \times Q) + 92.870,00 \implies$  Funzione Costo totale in ipotesi ottimistica

$C_2 = (CV_o \times Q) + CF = (19,74279645 \times Q) + 131.925,55 \implies$  Funzione Costo totale in ipotesi pessimistica

otterremo, a seconda delle varie combinazioni, i seguenti quattro punti di pareggio ( $A'$ ,  $B'$ ,  $C'$  e  $D'$ ) in termini di volumi di quantità:

$A'$  = punto di pareggio in house = 54.941,37318 ore;

$B'$  = punto di pareggio Cooperativa = 58.446,45682 ore;

$C'$  = punto di pareggio con vendite pessimistiche e Costi totali ottimistici = 60.465,5105 ore;

$D'$  = punto di pareggio con vendite ottimistiche e Costi totali pessimistici = 64.291,1025 ore.

L'intervallo di indifferenza A<sup>1</sup> D<sup>1</sup> si posiziona fra le 54.941 ore e le 64.291 ore, in corrispondenza dei punti estremi del rombo evidenziato in giallo (A e D). Tale intervallo rappresenta una zona di punto di pareggio potenziale.

Per contro, vendite inferiori ad A<sup>1</sup> comporteranno perdite di gestione e vendite superiori a D<sup>1</sup> condurranno nello stesso modo ad un profitto di gestione.

### Paragrafo 3.10 - Motivazione circa la compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità

Le ASP promotrici della costituzione della PSG Servizi & Salute Srl totalmente controllata dalle stesse ritengono che la nuova soluzione gestoria *in house* sia compatibile con i principi di efficienza, efficacia ed economicità della propria azione amministrativa.

In particolare, alla luce dell'analisi effettuata nei precedenti paragrafi, si ritiene che la scelta adottata della *in house* sia:

- a) **Efficiente:** in quanto le ASP si propongono di utilizzare in maniera accorta le risorse a propria disposizione perseguendo i propri obiettivi nel miglior modo possibile attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi che sono principalmente costituiti dalla forza lavoro impiegata nei rispettivi Centri di attività;
- b) **Efficace:** in quanto permette alle ASP di raggiungere con successo gli obiettivi prefissati consistenti principalmente nel miglioramento della qualità dei servizi erogati agli ospiti prevalentemente non autosufficienti delle due residenze protette attraverso un nuovo modello organizzativo snello improntato su positive sinergie organizzative ed operative e sulla stabilità dei processi assistenziali che consentiranno di conseguire positive ricadute in primis sulla cura, sulla salute e sul benessere degli anziani del territorio e sulle cruciali e nevralgiche energie lavorative del personale impiegato negli strategici servizi strumentali oggetto di analisi;
- c) **Economica:** in quanto permette alle ASP di sostenere i costi dei servizi strumentali oggetto di affidamento *in house* per l'intera durata della gestione sociale mediante appropriato impiego di risorse comprovato anche dal valutato raffronto con soluzioni gestionali diverse.

Pertanto, a fronte di un investimento economico limitato, le ASP promotrici hanno la possibilità di affidare i servizi strumentali ad una società *in house* sulla quale potrà esercitare un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, in virtù di un idoneo modello di governance adottato dalla stessa, avendo la possibilità di condizionarne le decisioni, con una possibilità di influenza determinante e stringente sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti. La nuova soluzione gestoria della società *in house* consentirà quindi alle ASP di improntare la propria condotta e azione amministrativa rispettando la compatibilità della scelta con le famose tre EEE.



### Paragrafo 3.11 – Motivazione circa la compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese

Come evidenziato nel paragrafo 2.2, l'art. 5, comma 2 del D.Lgs 175/2016 prevede che l'atto amministrativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione dia atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Per quanto attiene agli aiuti di Stato nel caso di specie, non se ne possono ravvisare i presupposti, tenuto conto che le due ASP promotrici della costituzione della società in house erogano servizi in un ambito socio-sanitario per i quali il concetto di mercato non è trasponibile. Nel caso concreto in esame, per quanto riguarda la remunerazione del servizio svolto dalla PSG Servizi & Salute Srl, questa è calcolata sulla base di un piano economico-finanziario, presentato dalla società secondo una attendibile stima dei costi formulata a seguito della illustrata analisi dell'attività da svolgere, delle modalità operative che la struttura della società possono offrire e delle migliorie proposte.

L'intervento dell'A.S.P., quindi, non si configura come un abbattimento di costi, ma rappresenta il corrispettivo di un vero e proprio servizio che va valutato in termini di congruità sulla base del contenuto delle prestazioni oggetto dell'affidamento.

Per questo motivo il corrispettivo del servizio, che è ritenuto congruo, **non si configura come un aiuto di Stato, né quale forma di compensazione**. L'A.S.P. "A. Desio", infatti, si limita a riconoscere a PSG Servizi & Salute s.r.l. il corrispettivo per l'attività svolta a condizioni che, come si è illustrato nei paragrafi precedenti, risultano pienamente compatibili con le condizioni praticate nel mercato.

Non si riscontra dunque alcuna forma di compensazione, né per le ASP fondatrici né per la società in house legata a specifici obblighi di servizio pubblico (OSP nell'accezione fatta proprio dalla Corte di Giustizia UE – Sentenza Altmark)<sup>34</sup>. La società, d'altra parte, viene remunerata con i meccanismi identificati e trasparenti innanzi descritti, con particolare riferimento ai costi del personale, che consentono di escludere qualunque forma di aiuto di Stato.

---

<sup>34</sup> La Commissione Europea, 29 novembre 2005, con comunicazione n. C 297/04 che riprende la sentenza Altmark del 24 luglio 2003 della Corte di Giustizia Europea, interpretando l'articolo del Trattato in questione, ha stabilito che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, par. 1, TCE (attuale art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – TFUE), purchè siano rispettati i seguenti quattro criteri cumulativi:

- l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, definiti in modo chiaro;
- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che la compensazione comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto ad imprese concorrenti;
- la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;
- quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinata sulla base di **un'analisi dei costi** che un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto, avrebbe dovuto sostenere.

Qualora anche uno solo dei criteri fissati nella sentenza Altmark non sia soddisfatto, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisce aiuto di Stato.

## **Titolo IV - Altri vantaggi procedurali, sociali e sinergici della scelta di gestione in house**

### **Paragrafo 4.1 - Vantaggi procedurali rispetto all'esternalizzazione del servizio**

Con tale soluzione gestoria tramite una società *in house* viene meno la necessità di indire periodicamente (ogni cinque o sette anni) gare d'appalto che sempre generano laboriose problematiche di passaggio delle consegne dalla cooperativa o società uscente alla cooperativa o società subentrante. Inoltre, non si ripresenterebbero periodicamente situazioni di modifica dell'assetto organizzativo che possono riverberarsi negativamente soprattutto sull'utenza istituzionale e sulla qualità delle prestazioni, nonché si supererebbero tutte le lungaggini e gli oneri per l'affidamento del servizio integrato socio-assistenziale e delle pulizie/sanificazione ambientale mediante le complesse procedure pubblicistiche di gara che verrebbero soppiantate dall'affidamento diretto.

Le energie lavorative potranno essere quindi direttamente dirottate sul versante delle modalità gestionali del servizio, senza ulteriori complessi adempimenti burocratici.

### **Paragrafo 4.2 – Vantaggi per i dipendenti**

Con tale soluzione la società sarebbe libera di applicare contratti collettivi di lavoro privatistici che solitamente vengono applicati al personale dipendente di realtà private del settore assistenziale e socio-sanitario (ad es. UNEBA) che consentono di garantire periodici scatti di anzianità (triennali) ed altri istituti economici ricorrenti (es. 14<sup>a</sup> mensilità) e accessori, potendo assicurare un trattamento economico complessivo migliorativo rispetto a quello attualmente goduto dal personale della cooperativa affidataria dei servizi di assistenza e dal personale della società attualmente affidataria dei servizi di pulizie/sanificazione ambientale.

Il personale dipendente verrebbe, pertanto, a beneficiare di indubbie favorevoli condizioni psicologiche di lavoro, instaurando con la società stabili rapporti di lavoro senza remore di periodici cambiamenti organizzativi e preservando nel tempo gli scatti di anzianità maturati; tali garanzie avrebbero senz'altro un effetto di appianamento delle tensioni sociali e sindacali, consentendo quindi agli operatori di svolgere la propria attività più serenamente con evidenti benefici sulla qualità del servizio.

Una comparazione del trattamento economico del personale della cooperativa con quello che scaturisce con l'applicazione del prescelto Contratto UNEBA è evidenziata nei seguenti prospetti, nei quali, ipotizzando un monte ore settimanale di 38 ore per ogni dipendente appartenente alla qualifica di operatore ( Cat. B o Bs nel settore pubblico) o similare, viene indicata la paga lorda mensile per i primi tre anni, confrontandola con quella dell'ultima tabella del CCNL – Cooperative socio sanitarie e assistenziali – settembre 2020 di cui al Decreto ministeriale n. 7/2020:



Dal raffronto della retribuzione mensile, si evince che la retribuzione media mensile della figura più numerosa rappresentata dagli operatori con l'applicazione del CCNL UNEBA è migliore rispetto a quella delle omologhe figure del CCNL- Cooperative sociali (Cat. C1 – Operatori senza titolo e C2 – Operatori con titolo): infatti, a fronte di una retribuzione lorda mensile media di € 1.517,32 degli operatori della categoria C1 e di € 1.564,22 della categoria C2 con il CCNL – Cooperative socio assistenziali e sanitarie, l'omologo operatore del CCNL – Comparto Uneba percepisce una retribuzione media lorda mensile nei primi 36 mesi (tre anni) compresa fra un minimo di € 1.645,85 lordi ed un massimo di € 1.774,80 lordi.

Ciò è dovuto anche alla circostanza che nel CCNL – Comparto Cooperative sociali sono previste 13 mensilità, mentre nel prescelto CCNL – Comparto UNEBA sono previste 14 mensilità.

#### **Paragrafo 4.3 – Positivi riflessi e sinergie organizzative**

La PSG Servizi & Salute Srl verrebbe a beneficiare di positive sinergie con l'organizzazione degli Enti pubblici soci (ASP "Ardito Desio" e ASP "G. Chiabà"), potendo contare dette ASP fondatrici su diverse risorse organizzative e gestionali che potrebbero essere estese anche alla propria società partecipata: si pensi ad es. ai servizi congiunti del medico competente e della sicurezza sul lavoro (RSPP), ai corsi di formazione congiunti, alla possibilità di distaccare figure dedicate alle attività di coordinamento e di supervisione, ecc.

Tali elementi sinergici consentirebbero di determinare sicuri risparmi di costo traducendosi in benefiche economie di scala, comprimendo in una visione di insieme i costi che la società dovrebbe contenere.

In tale contesto operativo, la costituenda società *in house* dovrebbe mettere in atto tutte quelle azioni gestionali e di strategia operativa che consentano ai referenti di reparto (preposti) di gestire organici fissi con basso turn-over, assicurando quella stabilità assistenziale ed organizzativa che si rifletterebbe positivamente sugli anziani ospiti che, nella stragrande maggioranza dei casi, mal sopportano i mutamenti radicali di personale.

Inoltre, nell'ambito delle diverse economie di scala, particolare rilevanza anche organizzativa assume la formazione del personale, in quanto i corsi verrebbero impartiti congiuntamente sia al personale degli Enti pubblici fondatori (ASP "Ardito Desio" e ASP "G. Chiabà"), sia a quello dipendente della società PSG Servizi & Salute Srl; i dipendenti di tutte le realtà giuridiche che compongono il gruppo verrebbero ad acquisire uniformi metodologie e tecniche assistenziali, il cui apprendimento avrebbe senz'altro un ritorno omogeneo nell'operatività quotidiana di reparto ove sono accolti gli ospiti anziani della struttura.

#### **Paragrafo 4.4 – Non sussistenza dell'illecita interposizione di manodopera**

Un altro importante vantaggio particolarmente apprezzato è rappresentato dal fatto che, in caso di affidamento dei servizi ad una società *in house* non sussiste l'illecita interposizione di manodopera.

Infatti accreditata giurisprudenza amministrativa<sup>35</sup> ha autorevolmente ritenuto che l'art. 29, comma 1 del D.L.vo 276/2003, disciplinante la distinzione tra appalto e interposizione di manodopera – con il connesso divieto di ricorrere alla seconda in difetto dei relativi presupposti legittimanti – trova il suo contesto applicativo tipico ed esclusivo nei casi in cui il committente e l'affidatario (di una prestazione in facere) si pongano in una relazione di alterità soggettiva, nell'ambito della quale, tra le rispettive strutture organizzative, non siano ravvisabili interferenze, conservando esse la propria autonomia funzionale.

Ricorrendo tale (ordinaria) situazione organizzativa, infatti, il legislatore ha avvertito l'esigenza di evitare fenomeni di fittizia imputazione del rapporto di lavoro, suscettibili di incidere sulla tutela dei lavoratori e di generare dubbi sulla univoca individuazione della figura datoriale.

Essendo tale la ratio della previsione normativa in esame, i presupposti applicativi della stessa non ricorrono laddove lo stesso legislatore ammetta la legittimità di forme di affidamento diretto di un servizio tra soggetti appartenenti ad un centro di imputazione di interessi sostanzialmente unitario (sebbene formalmente articolato in una duplice soggettività giuridica), siccome accomunati dal perseguimento di un unico obiettivo attraverso la predisposizione di una struttura organizzativa strettamente compenetrata ed unitariamente diretta: quale appunto si riscontra nella c.d. società in house che non si qualifica come un'entità posta al di fuori dell'ente pubblico, il quale ne dispone come di una propria articolazione interna.

Essa, infatti, rappresenta un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica, giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle relative condizioni legittimanti esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la longa manus del primo, tanto che l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa.

Pertanto, la società in house nel caso concreto potrà sopperire ai fenomeni di assenteismo (malattia, maternità, infortunio, ecc.) delle ASP controllanti, senza la remora del divieto di interposizione di manodopera.

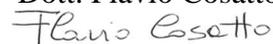
## **Titolo V - Conclusioni**

In conclusione, alla luce delle considerazioni espresse nel presente elaborato, si ritiene che la scelta della costituzione di una società in house pluripersonale - PSG Servizi & Salute Srl sia avvenuta nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 5, comma 3 del D.Lgs 175/2016 e che l'affidamento dei servizi strumentali analizzati da parte delle ASP fondatrici sia conforme ai contenuti dell'art. 7 del D.Lgs 36 del 2003 (**Nuovo codice dei contratti pubblici**), il quale peraltro specifica che *"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"*.

Palmanova, 16 dicembre 2023

IL DIRETTORE GENERALE

Dott. Flavio Cosatto



---

<sup>35</sup> Sentenza del *Consiglio di Stato*, sez. III, 27/08/2021 n. 6062 e commento nel *Giornale dei Comuni* del 06/09/2021