

## DELIBERAZIONE N° 45 adottata il 27/06/2023

Adunanza ordinaria di 1° convocazione – seduta Pubblica con inizio alle ore 18:00

**OGGETTO: SERVIZIO DI ASSISTENZA EDUCATIVA SCOLASTICA - AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING ALLA SOCIETA' IN HOUSE YGEA S.R.L.**

Presiede la seduta il Presidente del Consiglio Avv. Andrea Cologno .  
Partecipa il Segretario Generale dr. Giuseppe MENDICINO.

All'appello risultano:

Nome	Funzione	
IMERI JURI FABIO	Sindaco	Presente
COLOGNO ANDREA	Consigliere	Presente
FERRI GIULIO	Consigliere	Presente
GIUSSANI FRANCESCO	Consigliere	Presente
GATTI ELISABETH	Consigliere	Assente
PREMOLI MONICA	Consigliere	Presente
GHIGGINI MARCO	Consigliere	Presente
FUMAGALLI GIANCARLO	Consigliere	Presente
COLOMBO SILVIA	Consigliere	Presente
MANSUETO ANTONELLA	Consigliere	Presente
VAVASSORI LAZZARO MANSUETO	Consigliere	Presente
TURA ADELE MATILDE	Consigliere	Presente
MOLTENI ERIK	Consigliere	Presente
DE PONTI FEDERICO	Consigliere	Presente
ROSSONI LAURA CLEMENTINA	Consigliere	Presente
MORINI MARIAGRAZIA	Consigliere	Presente
PIGNATELLI GIANLUCA	Consigliere	Presente

PRESENTI: 16 ASSENTI: 1

e con la partecipazione degli assessori:

BORNAGHI MICHELE	Presente	ZOCCOLI GIUSEPPINA	Presente
MANGANO BASILIO ANTONINO FEDERICO	Presente	TUGNOLI VALENTINA	Presente
NISOLI ALESSANDRO	Presente		

Constatata la presenza del numero legale, il Presidente dichiara aperta la seduta per la trattazione dell'oggetto sopra indicato



## IL CONSIGLIO COMUNALE

PREMESSO che:

- Ygea S.r.l. è una società *in-house* interamente partecipata dal Comune di Treviglio e che l'art. 4 dello statuto prevede all'oggetto sociale lo svolgimento di attività di tipo socio-sanitario e socio-assistenziali;
- il Comune di Treviglio affidava (Deliberazione di G.C. n. 122 del 26.07.2017) il servizio di "Assistenza educativa scolastica degli alunni diversamente abili" per la durata di anni 3 (tre) sino al 31.08.2020 rinnovabile per ulteriori 3 anni;
- il contratto di servizio attuale è in scadenza al 31/08/2023;

CONSIDERATO che:

- in data 30/05/2023 perveniva al Comune di Treviglio (Prot. n. 0033714) un'offerta tecnico-economica da parte dell'attuale Gestore del Servizio, YGEA S.r.l., per l'affidamento del servizio in esame per la durata di anni 5 (cinque), a partire dal 01/09/2023 sino al 31/08/2028;
  - l'offerta in questione, ivi allegata, si compone dei seguenti elementi:
- i. l'offerta Tecnico-Economica del Servizio, comprensivo del Budget previsionale del servizio per la durata complessiva dell'affidamento (All. n. 2);
  - ii. la bozza del Contratto di Servizio (All. n. 3);
  - iii. la bozza della Carta dei Servizi (All. n. 4);

RILEVATO che per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali occorre tenere presenti le prescrizioni contenute

- nel D.lgs. 50/2016 e smi "Codice dei contratti pubblici";
- nel D.lgs. 175/2016 e smi "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica";
- nel D.lgs. 201/2022 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" ;
- nella Direttiva Europea 2014/24/UE;

EVIDENZIATO, alla luce delle analisi compiute dal Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.), la cui Relazione ex art. 14, co. 2 D.lgs. n. 201/2022 si allega alla presente quale parte integrante e sostanziale (All. n. 5), che:

- il mancato ricorso al mercato è giustificato dalla natura intrinseca del servizio - natura sociale - che si presta maggiormente ad essere svolto secondo modelli più flessibili, quali *l'in house*, idonei a consentire il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Ente affidante;
- la prosecuzione della gestione tramite il modello *in house providing* consentirebbe di salvaguardare il valore pubblico creato sinora, alla luce dei vantaggi e benefici garantiti dalla Società YGEA S.r.l. alla collettività in termini di Progetti ed Attività, anche accessorie, in grado di offrire un servizio di qualità ed incentrato allo sviluppo a 360° degli utenti;
- i risultati delle precedenti gestioni denotano una gestione efficiente e di qualità, avvalorata dal *know-how* messo in campo da YGEA S.r.l. che ha sempre gestito servizi di tipo sociale ed educativo con risultati soddisfacenti comportanti, da un punto di vista economico, una gestione di tendenziale pareggio senza, dunque, sprechi di risorse e valore per la Pubblica Amministrazione concedente;

TENUTO CONTO che ai fini delle analisi di congruità e convenienza economica dell'Offerta di affidamento formulata dalla Società YGEA S.r.l., il Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.) allega Relazione illustrativa dimostrante le ragioni dell'affidamento in oggetto e la sussistenza dei requisiti per la forma prescelta dell'*in-house providing* nel rispetto di tutte le previsioni disciplinate dalle norme citate. In particolare, oltre alla Relazione, sopra citata, è allegata anche la relazione (All. n. 6) circa la congruità e la convenienza economica dell'Offerta della Società proponente rispondente ai requisiti e criteri di cui all'art. 17 comma 2 del D.lgs. n. 201/2022 ed art. 192, comma 2 del D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.;

PRESO ATTO che YGEA S.r.l., società a totale capitale pubblico partecipata dal Comune di Treviglio, presenta caratteri di società pubblica affidataria *in house*, avendo i presupposti individuati dalla giurisprudenza comunitaria e di cui al D.lgs. 50/2016 nonché al D.lgs n. 201/2022, in forza del quale "l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali



*non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata";*

RITENUTO che l'offerta formulata dalla Società YGEA S.r.l. è da ritenersi complessivamente congrua, considerati tutti gli aspetti sia contrattuali sia organizzativi ed economici messi in capo dalla stessa Società, come ampiamente analizzato e motivato nelle Relazioni, sopra indicate, illustrative delle ragioni dell'affidamento e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento *in house*, di cui si riportano sommariamente le seguenti valutazioni a sostegno dell'operazione:

- la forte esperienza della Società nella gestione di attività a valenza sociale, e nello specifico il servizio di Assistenza Educativa Scolastica, la conoscenza del territorio nonché la capacità dimostrata, nel corso degli ultimi anni, dalla Società di operare in sinergia con gli altri servizi di natura sociale del Comune (Trasporto Scolastico – Servizio Idrokin) fanno di YGEA S.r.l. un riferimento portante dell'attività istituzionale del Comune, che consente alla società di rispondere alle diverse richieste di servizi finalizzate al raggiungimento degli obiettivi del Comune;
- la forte capacità della Società di identificare soluzioni innovative e di potenziamento del servizio, interpretando i bisogni specifici dell'utenza verso cui vengono realizzati specifici Progetti, anche in collaborazione con l'Ente pubblico Socio, in conformità dei suoi Indirizzi ed Obiettivi strategici, in un'ottica di miglioramento e crescita dell'utente;
- la garanzia e il forte impegno nel contrasto al *turnover* che caratterizza il settore grazie alla stabilizzazione, alla formazione continua e al trattamento contrattuale favorevole del proprio messo in campo a diretto beneficio degli utenti;
- la flessibilità organizzativa mostrata dalla Società anche in occasione di fatti straordinari, quali ad esempio il Covid-19, che hanno portato all'attivazione di programmi ed attività ulteriori a beneficio degli utenti;
- la presenza di Servizi Aggiuntivi erogati in favore dell'utente (quali il servizio di Pre-Scuola e l'assistenza "Pasto da Casa") al fine di erogare un Servizio a 360° gradi attorno alla crescita ed allo sviluppo dell'utente;
- l'elevata qualità del servizio - anche alla luce degli standard di servizio esplicitati nella Carta della Qualità del Servizio e in assenza al momento di specifici indicatori di cui all'art. 8 del D.lgs. n. 201/2022 - percepita dagli utenti del servizio come dimostrano le ultime rilevazioni della *Customer Satisfaction* attivate dalla Società;
- l'economicità della gestione, con particolare riguardo:
  - al costo orario del personale adibito che presenta, anche con riferimento alle diverse figure professionali previste, valori congrui ed in linea con quelli ravvisabili sul mercato per servizi simili e/o identici;
  - alla totalità del servizio, dato un Budget previsionale stimato dalla Società che consentirà per la durata dell'affidamento di raggiungere una situazione di equilibrio economico del servizio;
- gli elementi del Contratto di Servizio consentono all'Ente un controllo preventivo, concomitante e successivo tale da garantire una modalità organizzativa con la propria *In House* capace di assicurare un servizio efficace e di elevata qualità;

CONSIDERATO, infine, che l'affidamento diretto *in house* consentirà al Comune di Treviglio, rispetto ad altri modelli di affidamento, di esercitare il c.d. "controllo analogo" sulla società, indirizzando così al meglio la gestione del servizio che potrà essere maggiormente rispondente, anche in considerazione della natura sociale del servizio, alle esigenze ed alle politiche sociali del Comune che intende offrire un servizio capace di realizzare Valore Pubblico a favore della collettività;

RITENUTO, alla luce delle evidenze di cui sopra, che siano sussistenti tutti i requisiti previsti dalla normativa vigente in materia di affidamenti *In House Providing*, sia con riferimento alle motivazioni rafforzate dirette a giustificare l'affidamento secondo tale modello, in luogo di altri modelli - tra cui la gara ad evidenza pubblica - sia con riferimento alla convenienza complessiva dell'Offerta e ai benefici assicurati alla collettività;

RITENUTO pertanto opportuno l'affidamento del servizio in oggetto "*in house providing*" dal 01/09/2023 fino al 31/12/2028 alla Società YGEA Srl con sede legale a Treviglio Viale Oriano 20 P.IVA 02502530161, nel rispetto delle vigenti disposizioni normative;

VISTO l'art.42 del T.U.E.L. 267/2000;

VISTA la normativa vigente concernente gli affidamenti "*in house providing*" nonché i servizi pubblici locali a rilevanza economica e quelli non a rilevanza economica;



VISTO lo Statuto Comunale;

VISTO lo Statuto della Società YGEA S.r.l.;

VISTO il Regolamento comunale di contabilità approvato con deliberazione consiliare n. 100 del 18 dicembre 2018;

ACQUISITI sulla proposta di deliberazione i seguenti pareri:

- parere di regolarità tecnica, reso ai sensi dell'art. 49 comma 1 del TUEL, dal Dirigente Responsabile del Servizio interessato;
- parere di regolarità contabile, reso ai sensi dell'art. 49 comma 1 del TUEL, dal Dirigente Responsabile del Servizio Finanziario;

DATO ATTO che sulla proposta di deliberazione viene acquisito il parere del Collegio di Revisione Contabile, ai sensi dell'art. 239.1.b) del TUEL (documento allegato 7);

DATO ATTO che la proposta di deliberazione è stata esaminata dal Segretario comunale in ordine alla conformità della medesima alla legge, allo Statuto e ai regolamenti dell'Ente;

UDITI gli interventi e le dichiarazioni di voto dei Consiglieri;

CON VOTAZIONE UNANIME FAVOREVOLE (voti n. 16), resa per mezzo di sistema elettronico di rilevazione;

UDITA la proclamazione dell'esito della votazione da parte del Presidente

### **DELIBERA**

- 1) DI APPROVARE, per quanto di competenza, le Relazioni qui allegate (all. nn. 5-6), che motivano la sopra citata scelta del Comune di Treviglio;
- 2) DI AUTORIZZARE l'affidamento del servizio di "Assistenza educativa scolastica di minori" per la durata di anni 5 (cinque), dal 01.09.2023 al 31.08.2028, secondo il modello dell' "in house providing" alla Società YGEA Srl con sede legale a Treviglio Viale Oriano 20 P.IVA 02502530161 secondo le condizioni previste dal Contratto di Servizio e dalla Carta dei Servizi;
- 3) DI DARE ATTO che la spesa di cui al presente contratto trova copertura su apposito capitolo di bilancio n. 53520 Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" – Programma 5 "Interventi per le famiglie" denominato "Servizio assistenza educativa scolastica ed assistenza trasporto disabili" del Bilancio finanziario 2023/2025 in corso e che sarà finanziata nei successivi bilanci 2026/2028;
- 4) DI PUBBLICARE la presente deliberazione nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. n. 33/13;
- 5) DI INVIARE copia della presente deliberazione alla società Ygea Srl per quanto di competenza;
- 6) DI TRASMETTERE, altresì, la presente Deliberazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione, ai sensi e per gli effetti del comma 3 dell'art. 17 del Decreto Legislativo n. 201/2022.

DI DICHIARARE la presente deliberazione, con separata votazione (voti unanimi favorevoli n. 16), immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134 – comma 4 – del TUEL, approvato con D.Lgs. n. 267 del 18.08.2000, al fine di procedere alla celere trasmissione all'Autorità Nazionale Anticorruzione e permettere la successiva sottoscrizione del contratto di servizio.



Città di  
**TREVIGLIO**  
PROVINCIA DI BERGAMO

CONSIGLIO COMUNALE

---

Letto, approvato e sottoscritto digitalmente ai sensi del testo unico D.P.R. 445 del 28 dicembre 2000 e del D.Lgs n. 82 del 7 marzo 2005 e norme collegate

Il Presidente Del Consiglio  
Avv. Andrea Cologno

Il Segretario Generale  
dr. Giuseppe MENDICINO



Città di  
**TREVIGLIO**

PROVINCIA DI BERGAMO

DIREZIONE  
SERVIZI FINANZIARI  
E SERVIZI ALLA  
PERSONA

**Il Dirigente**

Piazza L. Manara 1  
24047 Treviglio (BG)  
Tel. 0363 317329 • Fax. 0363 317309  
enrico.pecoroni@comune.treviglio.bg.it

Allegato n. 6

**COMUNE DI TREVIGLIO**

-

**YGEA S.R.L.**

**AFFIDAMENTO IN HOUSE PROVIDING  
DEL SERVIZIO DI  
ASSISTENZA EDUCATIVA SCOLASTICA**

**\*\*\***

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLA  
VALUTAZIONE DI CONGRUITA'**

***EX ART. 17 COMMA 2 D.LGS. 201/2022 E SS.MM.II.***

***EX ART. 192 CO. 2 D.LGS. 50/2016 E SS.MM.II.***

## SOMMARIO

<b>1. PREMESSA .....</b>	<b>3</b>
<b>2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....</b>	<b>3</b>
<b>3. I SERVIZI DELLA SOCIETÀ YGEA SRL.....</b>	<b>5</b>
<b>4. L'OFFERTA ECONOMICA DELLA SOCIETÀ YGEA SRL PER LA GESTIONE DEI SERVIZI DI ASSISTENZA EDUCATIVA SCOLASTICA .....</b>	<b>6</b>
<b>5. IL CONTROLLO DELL'ENTE SOCIO .....</b>	<b>7</b>
<b>6. ELEMENTI DI QUALITÀ ED EFFICIENZA DEL SERVIZIO .....</b>	<b>7</b>
<b>7. I BENEFICI DEL MODELLO GESTIONALE DELL'IN-HOUSE PROVIDING.....</b>	<b>9</b>
<b>8. LA VALUTAZIONE DI CONGRUITÀ DELL'OFFERTA - IL CONFRONTO CON IL MERCATO.....</b>	<b>10</b>
<b>9. CONCLUSIONI ED ESITO DELLA VERIFICA EX ART. 17, CO. 2 D.LGS. 201/2022 E ART. 192, CO. 2 D.LGS. 50/2016 .....</b>	<b>11</b>

## 1. PREMESSA

Il presente documento ha lo scopo di analizzare la convenienza e la congruità economica dell'Offerta presentata dalla Società *in house* YGEA S.r.l., con sede in Viale Piave, 43, 24047 Treviglio (BG) – P.IVA 02502530161, al Comune di Treviglio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, co. 2 del D.lgs. n. 201/2022 e dell'art. 192, co. 2 del D.lgs. n. 50/2016, per la gestione "in concessione" *in house providing* del Servizio di Assistenza Educativa Scolastica per la durata di anni cinque (5), dal 01/09/2023 al 31/08/2028.

## 2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Le direttive comunitarie e il Codice dei Contratti (D.lgs. 50/2016<sup>1</sup>) hanno disciplinato la nozione di affidamento *in house* basandosi sul principio per il quale il rapporto tra amministrazione aggiudicatrice e organismo affidatario è soltanto apparentemente intersoggettivo ma sostanzialmente equiparabile a un rapporto interorganico, escludendolo quindi dall'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica, a condizione che siano soddisfatti i presupposti previsti dal Codice e che sia dimostrata la "convenienza e la congruità economica" dell'offerta (art. 17, co., 2 del D.lgs. n. 201/2022<sup>2</sup>), nel caso specifico, della Società *in house* YGEA S.r.l. alla quale si intende affidare "in concessione" *in house providing* la gestione del Servizio di Assistenza Educativa Scolastica nel territorio del Comune di Treviglio.

I presupposti stabiliti dal D.lgs. 50/2016, che escludono il Comune di Treviglio dalla disciplina dell'evidenza pubblica, recepiscono la normativa europea e nazionale in tema di *in house* e sono sintetizzati nel comma 1 dell'art. 5 dello stesso Codice<sup>3</sup>.

Il rapporto *in house* tra la Società YGEA S.r.l. e il Comune di Treviglio è conforme al dettato normativo in quanto:

1. la Società YGEA S.r.l. è Società interamente a capitale pubblico partecipata dal Comune di Treviglio, Socio unico, che ha affidato alla stessa la gestione "in concessione" del Servizio di Assistenza Educativa Scolastica secondo il modello *in-house providing*;
2. oltre l'80% delle attività di YGEA S.r.l. consiste nello svolgimento di servizi ad essa affidati dal Comune Socio;
3. Il Comune, Socio unico, esercita sulla Società YGEA S.r.l. un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture amministrative, come emerge dagli articoli dello Statuto Societario.

In sintesi, in armonia con la normativa vigente, il controllo che il Comune di Treviglio esercita sulla predetta Società è analogo a quello esercitato sulle proprie strutture, così come è stato precisato dalla Corte di Giustizia dalla sentenza *Teckal*, la quale introduceva il principio secondo cui le disposizioni del diritto comunitario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici non si applicano quando il contratto è stipulato tra soggetti solo formalmente distinti, ma possono intendersi assimilabili a un unico soggetto, in modo tale che il rapporto tra soggetto affidante e soggetto affidatario sia comparabile ad una attribuzione di compiti tra organi (Cfr. Maria Luisa Chimenti, Nuovo diritto degli appalti e linee guida ANAC; 2016, *Neldiritto Editore*).

---

<sup>1</sup> Il Codice viene riformato con il nuovo Codice degli Appalti di cui al D.lgs. n. 36/2023, entrato in vigore dal 01/04/2023 ma i cui effetti si produrranno a partire dal 01/07/2023. **Per le procedure che verranno poste in essere prima di tale data di efficacia saranno valide le disposizioni del vigente D.lgs. n. 50/2016.**

<sup>2</sup> La convenienza e la congruità economica dell'offerta, alla base dell'onere motivazionale richiesto dalla norma per la scelta della P.A. di ricorrere al modello dell'*In-House Providing*, trova compimento normativo con la recente novella del D.lgs. n. 201/2022 che, andando a disciplinare nello specifico i Servizi Pubblici locali a rilevanza economica, riprende e, di fatto, sostituisce i contenuti del dispositivo di cui all'art. 192, co. 2 del D.lgs. n. 50/2016. Per quanto, infatti, il dispositivo del Codice Appalti sia ancora in vigore, è da precisare che il suo contenuto viene ripreso in modo sostanziale dal D.lgs. n. 201/2022.

<sup>3</sup> Comma 1, Art. 5 D.lgs. 50/2016 (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico): una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

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

Alla luce degli elementi riportati è possibile affermare che la Società *in house* YGEA S.r.l. rispetta le condizioni previste nel D.lgs. n. 50/2016 ai sensi dell'articolo 5.

Tuttavia, per poter legittimamente approvare l'affidamento del servizio alla Società *in house* YGEA S.r.l., è necessario, date le novità normative entrate in vigore (D.lgs. n. 201/2022), dover inquadrare il servizio in oggetto al fine di applicare correttamente le norme che regolano l'affidamento dei servizi pubblici locali. Sul punto occorre precisare che il servizio di Assistenza Educativa Scolastica è un servizio rientrante nell'alea dei servizi sociali che a seconda delle caratteristiche che lo contraddistinguono – e quindi caso per caso – potrebbe essere qualificato come servizio a rilevanza economica o, al contrario, come servizio non a rilevanza economica.

La qualificazione del servizio, soprattutto con riguardo ai servizi di natura sociale, è stata ampiamente affrontata dalla giurisprudenza in diverse sentenze, ad esempio, del Consiglio di Stato che ha evidenziato come sia necessario "far ricorso ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio" (Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 6529/2010)<sup>4</sup>; tutti elementi con cui poter motivare la presenza della rilevanza economica o meno del servizio, il cui presupposto non può essere meramente rintracciato dalla correlazione tra il modello organizzativo prescelto e la produzione di flussi economici remunerativi.

Di fatto, tra gli elementi da valutare per il corretto inquadramento del servizio (rilevanza o non rilevanza) si individuano, in modo non esaustivo, i seguenti:

- la gestione delle attività a costi contenuti per i fruitori, al di sotto dei valori di mercato e comunque inferiori a quelli ottenibili con esternalizzazione mediante appalto;
- la rilevazione dell'inidoneità o inadeguatezza del ricorso agli strumenti di mercato per far fronte alle esigenze del servizio, quando sia appurata la tendenziale inesistenza, nel quadro territoriale di riferimento, delle condizioni di un efficace e utile ricorso a operatori economici per l'assolvimento del servizio.

Se consideriamo gli aspetti di cui sopra, è possibile sostenere, con riferimento al servizio in oggetto attualmente gestito dalla Società *in house* YGEA S.r.l., che:

- il servizio necessita per il suo svolgimento di un'ideale organizzazione – sia in termini di risorse umane<sup>5</sup> che monetarie<sup>6</sup> – per poter essere ampiamente gestito con risultati soddisfacenti;
- il servizio, per quanto si incentri su un'attività con finalità socio-educativa, si dota anche di una moltitudine di servizi, anche accessori, che richiedono una gestione di tipo "imprenditoriale", senza la quale il servizio non potrebbe essere sostenibile;
- il servizio viene offerto – e questo anche con riferimento alla gestione passata, attualmente in scadenza – a costi (con riguardo al costo orario del personale) in linea con quelli di mercato e non a costi inferiori a quelli che verrebbero sostenuti in caso di esternalizzazione del servizio;
- il servizio viene offerto, dunque, a condizioni vantaggiose ma comunque rispettose di un mercato concorrenziale esistente<sup>7</sup> per la tipologia del servizio erogato.

Le caratteristiche sopra esposte, verificabili anche dall'analisi degli ultimi conti economici del servizio e dalle condizioni del Contratto di servizio, la complessità e l'organizzazione richiesta per la gestione delle attività erogate, rendono qualificabile il servizio in oggetto come servizio pubblico locale a rilevanza economica.

---

<sup>4</sup> Secondo il Consiglio di Stato, infatti, qualsiasi attività, anche quella istituzionalmente esercitata da enti pubblici e comunemente considerata priva di rilevanza economica (come i servizi, per lo più connotati da significativo rilievo socio-assistenziale, gestiti in funzione di mera copertura delle spese sostenute, anziché del perseguimento di profitto d'impresa) può essere svolta in forma imprenditoriale, purché vi sia un soggetto (in questi casi, un'istituzione pubblica) disposto a ricorrere agli operatori di mercato, ossia alle imprese, per procurarsi le relative prestazioni.

<sup>5</sup> Oltre n. 50 operatori – aumentati nel corso del tempo – che assistono un altrettanto numero consistenti di utenti che nel corso del tempo, data la gestione efficiente di YGEA, è aumentato.

<sup>6</sup> Copertura di costi rilevanti, in particolare i costi del personale, di circa € 1 Mln.

<sup>7</sup> Il servizio di Assistenza Educativa Scolastica, nella forma di cui all'offerta presentata dalla Società YGEA S.r.l., è un servizio che risulta essere, anche da semplici verifiche sulle piattaforme di verifica degli affidamenti pubblici, presente sul mercato con operatori concorrenziali disposti a gestire il servizio.

Chiarito tale aspetto, bisogna inoltre ricordare che la legittimità dell'affidamento *in house* deve passare, oltre che dagli aspetti prima evidenziati, anche dall'analisi di quegli aspetti cruciali dettati dal comma 2 dell'art. 17 del D.lgs. 201/2022, e quindi:

1. le ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio;
2. i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché gli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi;
3. le considerazioni di cui ai punti precedenti, anche tenendo conto dei risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*.

La valutazione della congruità economica, elemento centrale della verifica richiesta dalla norma, dunque, non può che essere frutto di un'analisi comparata<sup>8</sup> dell'Offerta economica di YGEA S.r.l. con quanto ritraibile dal mercato, tenuto conto delle peculiarità insite nell'offerta stessa, per quanto sarà possibile.

Pertanto, l'analisi comparativa verrà effettuata analizzando e raffrontando l'offerta economica di YGEA S.r.l. con gli esiti degli affidamenti, per servizi assimilabili, ritraibili dal mercato, ponderando il tutto con gli elementi quali-quantitativi effettivamente ritraibili dal Comune.

### **3. I SERVIZI DELLA SOCIETÀ YGEA S.R.L.**

La Società YGEA S.r.l. è una società a capitale pubblico, il cui unico Socio è il Comune di Treviglio che ha affidato alla predetta società la gestione di molteplici Servizi.

La "Mission" aziendale di YGEA S.r.l. è quella di costituire un qualificato punto di riferimento alla persona a cui erogare un'ampia serie di servizi nell'ambito del ciclo socio-sanitario-assistenziale. In particolare, la Società ha cura di consentire l'erogazione dei servizi mediante il ricorso a tariffe di livello minimo nell'ottica di garantire, sempre a fronte del mantenimento di un elevato livello di qualità, un ottimale accesso ai servizi da parte dei soggetti che appartengono a categorie disagiate, indigenti, anziani o che si trovano in un momento di difficoltà momentanea.

In conformità dello Statuto sociale – art. 2 – la Società YGEA S.r.l. è stata istituita quale società multidisciplinare dedita allo svolgimento dei seguenti servizi:

- La gestione delle farmacie comunali e delle attività accessorie annesse al servizio farmaceutico;
- La gestione di servizi socio-assistenziali.

Attualmente, i centri di Costo delle attività erogate, come dichiarato in Bilancio, risultano essere i seguenti:

1. il centro di costo delle Farmacie;
2. il centro di costo del Centro Diurno;
3. il centro di costo dell'Attività Educativa Scolastica;
4. il centro di costo del Centro "Idrokin".

---

<sup>8</sup> Sul tema il Consiglio di Stato (Sezione V, sentenza n. 3562/2022) è recentemente intervenuto a ribadire la necessità di un confronto di mercato, non solo considerando gli elementi economici dell'Offerta della Società proponente ma anche tutti gli altri aspetti quali-quantitativi che definiscono il servizio affidato nel suo complesso, atto a motivare l'affidamento *in house*: *Più precisamente, la relazione deve dar conto della valutazione dei «costi di gestione», indicare le «singole voci» del servizio, specificare «i costi attuali sostenuti dal Comune» e, infine, comparare «i costi praticati dall'affidataria in house con quelli medi rilevati sul mercato», anziché limitarsi «ad affermazioni per lo più generiche».*

#### **4. L'OFFERTA ECONOMICA DELLA SOCIETÀ YGEA S.R.L. PER LA GESTIONE DEI SERVIZI DI ASSISTENZA EDUCATIVA SCOLASTICA**

La Società *in house* YGEA S.r.l. in data 30/05/2023 (Prot. n. 0033714) ha presentato al Comune di Treviglio un'Offerta per l'affidamento "in Concessione", secondo il modello dell' *in house providing*, del servizio di assistenza educativa scolastica.

L'offerta suddetta si compone dei seguenti documenti:

- Offerta Tecnica ed Economica;
- Bozza del Contratto di Servizio;
- Carta della Qualità del Servizio offerto;
- *Budget* previsionale dei cinque anni di affidamento.

Il Servizio di Assistenza Educativa Scolastica proposto da Ygea S.r.l. si avvale dell'attivazione di due tipologie di didattica:

- a) la Didattica Inclusiva basata sulle attività di supporto alle scuole e alle famiglie che vivono una situazione di grave disagio sociale;
- b) la Didattica extra-scolastica basata sul supporto di persone diversamente abili delle loro associazioni.

Il servizio, in tutte le sue componenti descritte nell'Offerta, si pone quale proseguimento del progetto di vita e del servizio di assistenza scolastica già svolto dalla Società Ygea nel corso degli ultimi anni scolastici in stretta vicinanza con il Comune di Treviglio e le sue finalità istituzionali.

Tra le prestazioni offerte a supporto della qualità del servizio, in linea con il percorso educativo di crescita degli utenti del servizio, sono garantiti i seguenti progetti, già avviati nel corso degli ultimi anni scolastici, quali ad esempio:

- il progetto "Estate Indimenticabile" che prevede varie attività in spazi aperti sperimentando sport, percorsi di autonomia personale, attività culturali e vari laboratori con la collaborazione delle Associazioni del territorio;
- le attività dei Laboratori come quello musicale, quello creativo "Bricolab" e "Giro-Trevi" oppure con la collaborazione di volontari delle varie associazioni e psicomotricisti del Centro Idrokin; attività, quest'ultime, che favoriscono per i soggetti diversamente abili lo sviluppo di autonomie personali quali ad esempio fare piccole spese, commissioni, spostamenti ravvicinati nel territorio, passeggiate rilassanti, ecc.

Infine, sempre nell'ambito del Servizio, YGEA S.r.l. propone, come già avvenuto durante l'anno scolastico 2022/2023, l'erogazione dell'assistenza anche con riguardo ai seguenti due ambiti:

- PRE-SCUOLA, organizzato per agevolare le famiglie degli alunni delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado al fine di favorire quei genitori i cui orari non coincidono con gli orari scolastici con la conseguente necessità degli stessi di affidare a qualcuno i propri figli in orari extrascolastici;
- PASTO DA CASA che nasce con l'intento di garantire un servizio di sorveglianza, supporto e attività ricreative per gli alunni che durante la pausa pranzo non utilizzano la mensa scolastica preferendo il pasto da casa.

La proposta *de quo* si caratterizza per la seguente offerta economica annua di seguito illustrata:

- Fabbisogno di personale con la seguente tariffa<sup>9</sup> oraria:
- |                                    |   |                         |
|------------------------------------|---|-------------------------|
| i. Assistente educatore            | € | 21,50                   |
| ii. Assistente Educatore Superiori | € | 23,00                   |
| iii. Coordinatore                  | € | 23,00                   |
| iv. Pedagogista                    | € | 15.000,00 (costo annuo) |

<sup>9</sup> Tariffa che tiene conto di tutti i costi del servizio.

- Costo annuo del Servizio, tenuto conto del monte orario del personale - stimato per il primo anno a partire dalle ore di servizio dell'esercizio 2022 (n. 43.872 ore) - pari a € 970.871,60, esente IVA, di cui segue relativa proiezione di *Budget* per gli anni di gestione:

	2023	2024	2025	2026	2027
<b>RICAVI</b>	<b>ASSISTENZA</b>	<b>ASSISTENZA</b>	<b>ASSISTENZA</b>	<b>ASSISTENZA</b>	<b>ASSISTENZA</b>
RICAVI ORDINARI	970.871,60	999.997,74	1.029.997,68	1.060.897,61	1.092.724,53
RICAVI ALTRI PROGETTI	-	-	-	-	-
<b>TOTALE RICAVI</b>	<b>970.871,60</b>	<b>999.997,74</b>	<b>1.029.997,68</b>	<b>1.060.897,61</b>	<b>1.092.724,53</b>
	2023	2024	2025	2026	2027
<b>COSTI</b>	<b>ASSISTENZA</b>	<b>ASSISTENZA</b>	<b>ASSISTENZA</b>	<b>ASSISTENZA</b>	<b>ASSISTENZA</b>
COSTO DEL LAVORO	938.581,59	962.046,13	986.097,29	1.010.749,72	1.036.018,46
COSTI GENERALI	30.072,12	33.079,33	36.387,27	40.025,99	44.028,59
<b>TOTALE COSTO</b>	<b>968.653,71</b>	<b>995.125,47</b>	<b>1.022.484,55</b>	<b>1.050.775,71</b>	<b>1.080.047,05</b>
<b>SALDO</b>	<b>2.217,88</b>	<b>4.872,28</b>	<b>7.513,12</b>	<b>10.121,89</b>	<b>12.677,48</b>

## 5. IL CONTROLLO DELL'ENTE SOCIO

La Società Ygea S.r.l. è una società a totale controllo pubblico, *in house*, partecipata dal Socio unico Comune di Treviglio, il quale esercita sulla stessa il cd. "Controllo Analogo" di cui all'art. 5 del D.lgs. n. 50/2016. Il predetto controllo viene assicurato nella forma e nella sostanza attraverso le clausole dello Statuto societario nonché mediante le condizioni di verifica e controllo del servizio rinvenibili nel Contratto di Servizio.

In particolare, le principali condizioni di rispetto dell' *in house providing* vengono riepilogate nella tabella che segue:

Statuto di Ygea S.r.l.	
<b>Limite dell'80-20% Fatturato</b>	Art. 2, comma 3 e comma 4
<b>Poteri di Verifica e standard del servizio di cui al Contratto di Servizio</b>	Art. 4
<b>Limite alla partecipazione di soggetti privati</b>	Art. 6 comma 5
<b>Attività di direzione e controllo</b>	Art. 13
<b>Poteri statuari del Controllo Analogo</b>	Art. 15, comma 2; Art. 19, comma 1 <sup>10</sup> ; Art. 28 comma 2 <sup>11</sup>

Le clausole statutarie in aggiunta ai poteri di verifica, di cui al Contratto di Servizio, esercitabili dal Socio sulla Società Ygea S.r.l. risultano conformi alle previsioni di legge che regolano l'istituto dell'In-House Providing.

## 6. ELEMENTI DI QUALITÀ ED EFFICIENZA DEL SERVIZIO

La comprovata esperienza di YGEA S.r.l. nella gestione delle attività, sopra richiamate, nonché la solidità economico-finanziaria e patrimoniale della Società stessa, consentirebbe al Comune di Treviglio di conseguire notevoli benefici non solo in termini di **efficienza ed efficacia** nella gestione dei servizi (i.e. consolidamento del know-how nella gestione dei servizi sociali, il livello di competenza del personale e di attenzione ai bisogni dell'utente) ma anche in termini di **livello di qualità dei Servizi erogati verso la collettività** (i risultati ottimali della Customer Satisfaction, i diversi progetti specifici attivati per lo sviluppo del minore disabile, ecc.)

Dal punto di vista qualitativo del servizio erogato, l'affidamento in Concessione alla Società In-House, YGEA S.r.l., garantirà all'Ente, quale continuazione di un Progetto di miglioramento del servizio già avviato nel corso degli ultimi anni di gestione, i seguenti vantaggi:

- ✓ **Potenziamento** dell'attuale servizio e **Competenza** nella gestione di attività di natura sociale acquisita anche trasversalmente per effetto dei molteplici ed altri servizi affidati dal Comune Socio

<sup>10</sup> Autorizzazione preventiva dei Soci sugli Atti dell'Organo Amministrativo.

<sup>11</sup> Materie riservate alla competenza dei Soci.

di Treviglio aventi una forte connessione con il Servizio di Assistenza Educativa Scolastica;

- ✓ Il potenziamento dell'attuale servizio sarà avviato, tra l'altro, anche tramite tavoli di lavoro che vedranno coinvolti i dirigenti del settore amministrativo, i dirigenti scolastici, la neuropsichiatria e i consulenti pedagogici che potranno accompagnare Ygea nella realizzazione di un servizio che si avvicini il più possibile all'idea di inclusione. **La società per migliorare ulteriormente la qualità del servizio, inoltre, propone l'inserimento di una nuova figura quale referente dell'Assistenza scolastica, un pedagogista che possa seguire i progetti di gruppo e che possa rapportarsi sia con l'Ente gestore che con i dirigenti scolastici;**
- ✓ Capacità di identificare soluzioni innovative interpretando i bisogni specifici dell'utenza verso cui vengono realizzati specifici Progetti, anche in collaborazione con L'Ente pubblico Socio ed in conformità dei suoi Indirizzi ed Obiettivi strategici, in un'ottica di miglioramento<sup>12</sup> e crescita dell'utente;
- ✓ Contrasto al forte turnover che caratterizza il settore grazie alla stabilizzazione, alla formazione continua e al trattamento contrattuale favorevole del proprio personale:
  - L'elevato numero di assistenti educatori in servizio nello stesso plesso scolastico e/o nello stesso territorio garantisce una maggiore facilità nella gestione della sostituzione tempestiva del personale assente in quanto in caso di necessità, in accordo con l'istituto scolastico, è possibile spostare il turno del personale sulle "emergenze" senza perdere troppo tempo per lo spostamento dell'educatore da un plesso all'altro o da un Comune all'altro;
  - Questa organizzazione fa sì che gli stessi educatori siano già un riferimento conosciuto non solo dagli alunni diversamente abili assistiti garantendo una continuità educativa;
  - **Flessibilità organizzativa**, sia in conseguenza di modifiche organizzative ri-programmate, sia in conseguenza di fatti straordinari, come ampiamente dimostrato dalla Società nelle attività e nei programmi avviati in passato nel corso della pandemia da Covid-19, come ravvisabile nei seguenti protocolli di "inclusione scolastica" attivati:
    - Assistenza scolastica a "distanza";
    - Assistenza scolastica a "domicilio";
- ✓ L'attivazione di Servizi Aggiuntivi in favore dell'utente, quali il servizio di **Pre-Scuola** e l'assistenza "**Pasto da Casa**". Servizi che presuppongono l'obiettivo di garantire un'assistenza al minore a 360°;
- ✓ L'integrazione tra i servizi gestiti in un'ottica di sviluppo e miglioramento della "Qualità Sociale" erogata: tra le principali integrazioni già garantite che verrebbero ulteriormente potenziate si individuano, ad esempio:
  - L'integrazione dei servizi di Assistenza Scolastica – Trasporto Scolastico – Servizio Idrokin<sup>13</sup>;
  - L'attivazione di specifici Progetti del Servizio di Assistenza Educativa Scolastica con i Servizi di natura sociale e culturale perseguiti dal Comune Socio di Treviglio allo scopo di favorire lo sviluppo e la crescita del minore: si pensi ai Progetti "Estate Indimenticabile" e le "Attività di Laboratorio" già avviati nel corso degli ultimi anni che hanno avuto molto successo per la collettività;
- ✓ L'elevata qualità – anche alla luce degli indicatori e standard di servizio inseriti nella nuova Bozza della Carta del Servizio – già ampiamente percepita dagli utenti del servizio come dimostrano le ultime rilevazioni della *Customer Satisfaction* attivate dalla Società che si impegna a rilevare la qualità in modo tempestivo nel corso dell'esercizio;
- ✓ Il rispetto di tutti i requisiti richiesti dalla norma europea con riferimento agli obiettivi di

---

<sup>12</sup> Obiettivo della Società è quello di Sviluppare pratiche inclusive che significa realizzare interventi che inevitabilmente riflettono le culture e le politiche dell'inclusione attraverso plurimi aspetti: la valorizzazione delle risorse umane e materiali interne alla scuola, la valorizzazione delle esperienze educative degli studenti tra scuola ed extra-scuola, la promozione della dimensione collegiale della scuola e del rapporto di quest'ultima con il territorio oltre che con gli attori di tutta la comunità educativa

<sup>13</sup> Integrazione di Servizi che consente alla Società YGEA S.r.l. di avvalersi di specialisti in riabilitazione impiegati presso il Centro Idrokin per effettuare formazione ai propri Assistenti Educatori; offrire spazi sia per la gestione di corsi, sia per la realizzazione di attività (Centro Idrokin e Centro Diurno); attivare interazioni tra il personale di assistenza educativa e gli assistenti scuolabus, in modo da avere una visione a 360 gradi rispetto agli alunni negli ambiti di intervento diretto della Società.

universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi<sup>14</sup>.

Tutti gli elementi di cui sopra rendono evidenti i vantaggi conseguibili dal Comune di Treviglio, da valorizzare anche considerando il "peso" specifico sul territorio della Società per il fatto che già attualmente la stessa opera nel territorio comunale con risultati percepiti dalla collettività in modo soddisfacente, e riuscendo ad attivare stretti rapporti con associazioni, scuole, enti terzi e altri soggetti con i quali viene, di fatto, realizzata una "rete" con cui porre in essere importanti iniziative di risposta ai bisogni degli utenti. Il tutto in conformità degli Obiettivi e degli Indirizzi strategici di derivazione pubblica del Comune Socio di Treviglio.

## **7. I BENEFICI DEL MODELLO GESTIONALE DELL'IN-HOUSE PROVIDING**

Ancorché gli esiti del *benchmarking*, sopra evidenziato, giustificherebbero il ricorso al modello *in house providing* per mezzo della YGEA S.r.l., che già da tempo è affidataria per il Comune di Treviglio del servizio di Assistenza Educativa Scolastica con risultati qualitativamente soddisfacenti, è necessario procedere anche ad una ulteriore verifica di convenienza del modello di affidamento prescelto - Concessione *in house providing* - rispetto ai possibili modelli previsti dalla norma e, più precisamente, i modelli indicati all'art. 14, co. 1 del D.lgs. n. 201/2022<sup>15</sup>.

La scelta del modello *in house providing* trova ampia giustificazione a partire dalla possibilità del Comune Socio di Treviglio di meglio indirizzare la gestione del Servizio, svolto dal Gestore affidatario, secondo gli indirizzi ed obiettivi strategici, di cui ai propri Atti strategici, diretti a realizzare un Servizio capace di creare "Valore Pubblico" per la collettività servita; tale aspetto assume ancor più rilevanza in presenza di un servizio, quale quello in esame, caratterizzato da una forte valenza sociale e culturale finalizzato, nello specifico, a sostenere e favorire la piena integrazione scolastica e relazionale dell'individuo svantaggiato. La natura e le finalità del Servizio possano, sicuramente, trovare maggior spazio in presenza di uno stretto rapporto relazionale tra chi gestisce il servizio e chi lo affida: rapporto che, sicuramente, viene assicurato con un affidamento in House<sup>16</sup>.

Di fatto, la flessibilità connaturata al modello *in house providing* permetterà nell'ambito dell'autonomia decisionale del Comune e del relativo potere di intervenire in maniera continuativa, sugli indirizzi, sul controllo e su eventuali re-indirizzi della gestione del Servizio oggetto di affidamento.

Ciò rappresenta un notevole valore aggiunto rispetto al ricorso al mercato, in particolar modo, attraverso l'esternalizzazione ad un Soggetto Privato, per il quale il Comune potrà stabilire a priori le relative condizioni senza poter addivenire ad un modello di co-Progettazione del servizio stesso in relazione alle mutevoli esigenze del territorio e della collettività servita. Ciò assume ancor più valenza in presenza di un Servizio che per quanto sia qualificabile come servizio a rilevanza economica si caratterizza anche per una forte componente sociale che per meglio trovare realizzazione necessita di un soggetto Gestore che rimanga a stretto contatto con gli interessi pubblici (di sviluppo sociale, culturale, ecc.) perseguiti dall'Ente Pubblico Affidante.

D'altronde, per le stesse ragioni, anche il modello dell'eventuale Società Mista comporterebbe scelte molto più onerose sotto tutti i profili e sicuramente di non convenienza per il Comune di Treviglio rispetto ad un

---

<sup>14</sup> Di seguito i principali obiettivi che YGEA S.r.l. si presta a rispettare per l'esecuzione del servizio:

- **Eguaglianza:** è rispettata, in tutti i momenti del vivere quotidiano, la dignità della persona senza distinzione di sesso, etnia, nazionalità, religione, lingua e opinioni politiche.
- **Imparzialità:** sono evitati atteggiamenti di parzialità e ingiustizia, ossia trattamenti non obiettivi nei confronti degli utenti.
- **Continuità:** il servizio è assicurato in maniera regolare e continuativa grazie ad un'attenta politica di gestione del personale in favore dell'utenza, anche in presenza di difficoltà esogene che potrebbero pregiudicare il servizio e anche in occasione di interventi di sostituzioni.
- **Partecipazione:** viene assicurata l'informazione, la personalizzazione e l'umanizzazione del servizio. Il servizio è erogato garantendo il coinvolgimento della scuola e della famiglia dell'alunno coinvolto.
- **Efficienza ed efficacia:** l'organizzazione e l'erogazione del servizio garantisce alti standard qualitativi uniformandosi a criteri di efficienza ed efficacia.
- **Integrazione tra i servizi:** è garantita la collaborazione tra il proprio personale, il personale dell'Ente controllante e dei servizi che eventualmente hanno in carico l'utente.

<sup>15</sup> Il comma prevede i seguenti modelli di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica:

- a) affidamento a Terzi mediante procedura ad evidenza pubblica;
- b) affidamento a Società mista;
- c) affidamento a Società In House;
- d) gestione in Economia e/o affidamento ad Azienda Speciale.

<sup>16</sup> Il Comune potrà esercitare un controllo più pregnante sulla Società In House gestrice del servizio rispetto al controllo operabile sul Gestore Privato in virtù delle mere condizioni insite nel Contratto di Servizio.

modello in house di Società che, come detto, potrebbe meglio garantire il raggiungimento di livelli di efficienza, efficacia ed economicità maggiori a vantaggio del Comune Socio e della stessa collettività servita. Di seguito si riepilogano le principali differenze fra i modelli gestionali possibili.

### MODELLI A CONFRONTO

	<i>Punti di Forza</i>	<i>Punti di Debolezza</i>	<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
<i>Gara (Concessione)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestione e rischi dell'attività in capo al Concessionario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controllo dell'Ente affidante meno forte rispetto alla Società In-House</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esternalizzazione del Servizio</li> <li>Possibile individuazione sul mercato di un Operatore Economico esperto nella gestione del Servizio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tempi di attuazione della Gara</li> <li>Partecipazione di Soggetti non inseriti nel contesto territoriale di riferimento</li> <li>Costi interni all'organizzazione del Comune elevati</li> <li>Impossibilità di modulare la programmazione annuale del Servizio secondo nuovi Obiettivi dell'Ente pubblico</li> </ul>
<i>Società Mista</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maggiori risorse per Investimenti</li> <li>Scelta dei Manager</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibile presenza conflitti di interesse tra Socio Privato e Socio Pubblico</li> <li>Possibile presenza di comportamenti collusivi</li> <li>Governance societaria complessa e difficile da gestire nell'interesse del Socio pubblico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definizione degli obiettivi strategici da parte del Soggetto Pubblico</li> <li>Finanziamento, Progettazione, Attuazione del progetto e gestione del Servizio in capo, sostanzialmente, al Privato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Predisposizione della Gara a Doppio Oggetto</li> <li>Tempi di attuazione della Gara</li> </ul>
<i>Società In-House Unipersonale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stretto rapporto fra il Comune Socio e la Società partecipata</li> <li>Società operante nel bacino territoriale del Comune Socio affidante</li> <li>Potere dell'Ente affidante di Programmare e definire strategicamente con la Società In House gli obiettivi/target del Servizio, mentre ciò sarebbe più limitato in caso di esternalizzazione del Servizio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investimenti per la costituzione della Società</li> <li>Operatività della Società limitata al solo territorio comunale</li> <li>Possibilità di diseconomie gestionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controllo diretto del Servizio da parte dell'Ente pubblico</li> <li>Gestione maggiormente rispondente, grazie alla flessibilità del modello gestionale, alle finalità/interessi pubblici dell'Ente affidante</li> <li>Affidamento diretto (senza gara) del Servizio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestione limitata ad un solo Servizio e ad un territorio limitato</li> <li>Diseconomie gestionali</li> <li>Assunzione di rischi d'impresa elevati</li> <li>Rispetto dei vincoli ed adempimenti normativi</li> </ul>

## 8. LA VALUTAZIONE DI CONGRUITÀ DELL'OFFERTA - IL CONFRONTO CON IL MERCATO

Allo scopo di effettuare un'analisi sulla "congruità" dell'Offerta presentata da YGEA S.r.l., ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 del D.lgs. n. 201/2022 nonché dell'art. 192, co. 2 D.lgs. 50/2016 e s.m.i., sono stati presi in considerazione le condizioni economiche ritraibili nel mercato, con riferimento a recenti Gare di Aggiudicazione, aventi per oggetto la gestione del servizio di assistenza educativa scolastica – nel suo complesso – o di specifiche attività ad esso riferite, quale modalità di benchmark di prima istanza.

### BENCHMARK DEL SERVIZIO

Ente	Affidamento	CIG	Durata	Valore Aggiudicazione	Costo orario personale (€/h), oltre IVA	Aggiudicatario
Comune di Firenze	Servizio di Assistenza educativa scolastica rivolto ad alunni/e in situazione di disabilità	8386604C8C	3 anni	6.286.279,64	22,14	R.T.I. G. DI VITTORIO SOC. COOP ONLUS
Comune di Zogno	Servizio di Assistenza educativa scolastica	9364017747	1 anno	172.374,29	21,30	Gara non ancora aggiudicata
Comune di Osio Sotto	ASSISTENZA SUI MEZZI DI TRASPORTO SCOLASTICO	8800690F1	3 anni	1.785.582,00	22,70	ALCHIMIA SOC. COOP SOCIALE
Comune di Falconara Marittima	Servizio di Assistenza educativa scolastica	88698038FB	3 anni	2.481.678,33	18,62	COOS MARCHE SOC. COOP.
COMUNE DI MODENA	Servizio di Assistenza educativa (per 1 persona)	Z9936033F8	2 anni	8.450,00	22,98	IL CORTILE SOC. COOP.
Comune di Giussano	Servizio di Assistenza educativa scolastica	9271027581	3 anni	172.589,09	22,12 (personale assistenza) e 23,89 (coordinatore)	LA SPIGA COOP. SOCIALE
Comune di Brenna	Servizio di Assistenza educativa scolastica	88184173EB	2 anni	90.200,00	22,00	COOP. SOC. LAVORO E SOLIDARIETA'
Comune di Bucine	Servizio di Assistenza educativa scolastica	94972323C7	4 anni	120.000,00	21,61	Gara non ancora aggiudicata
Comune di Brembate	Servizio di Assistenza educativa scolastica	8335923D43	3 anni	1.759.170,00	20,89	COOPERATIVA SOCIALE CITTA' DEL SOLE
Comune di Vallefoglia	Servizio di Assistenza Educativa per l'integrazione Scolastica e Domiciliare per minori insituazione di disagio/svantaggio/disabilità	91518991F9	3 anni	845.025,00	20,26	COOPERATIVA SOCIALE COOSS MARCHE ONLUS

Dal confronto di mercato appena illustrato, è possibile rilevare quanto la valutazione del servizio sia dipesa, proprio per la natura e le finalità sociali del servizio, dal personale messo in campo dal Gestore nell'ambito delle attività/servizi garantiti in favore dell'utenza. In particolare il servizio, i cui maggiori costi non possono che riflettersi nei servizi e soprattutto nel costo del personale, viene valutato in rapporto al costo orario del personale utilizzato e, quindi, tenendo conto dell'unità di misura €/h. Sul punto si osserva che:

- Il costo orario del personale adibito, pur classificato secondo i diversi ruoli (i.e. personale assistente, coordinatore, ecc.), può essere ricondotto a valori medi che oscillano tra la forbice € 20-22, con valori anche oltre € 23,00 per la figura del coordinatore;
- Il costo orario di cui all'offerta di Ygea S.r.l., suddiviso anche per diversa figura professionale, risulta essere in linea con i valori di mercato.

Pertanto, a seguito del confronto operato, è possibile sostenere che l'Offerta di Ygea S.r.l. appaia nel suo complesso **congrua con i valori praticati sul mercato**.

## 9. CONCLUSIONI ED ESITO DELLA VERIFICA EX ART. 17, CO. 2 D.LGS. 201/2022 E ART. 192, CO. 2 D.LGS. 50/2016

In conclusione, per quanto possibile, il confronto tra l'offerta economica di YGEA S.r.l. ed i parametri economici ravvisabili sul mercato porta a concludere che l'Offerta presentata dalla predetta Società possa ritenersi "congrua", nel complesso delle attività costituenti il Servizio offerto, tenuto conto di tutti gli elementi quali-quantitativi esaminati.

Il concetto di **congruità**, in sintesi, esprime il suo massimo significato nel corretto rapporto tra qualità del servizio reso e costo. In virtù di quanto predetto, la forte esperienza della Società nella gestione di attività a valenza sociale e nello specifico il servizio di Assistenza Educativa Scolastica, la conoscenza del territorio, considerando che la Società già svolge da molti anni il servizio per il Comune di Treviglio, nonché la capacità dimostrata dalla Società di operare in sinergia con gli altri servizi di natura sociale e culturale del Comune, fanno di YGEA S.r.l. un riferimento portante dell'attività istituzionale del Comune, che consente alla società di rispondere alle diverse richieste di servizi finalizzate al raggiungimento degli obiettivi del Comune.

Sul piano della congruità economica, nonché tenendo conto degli elementi **quali-quantitativi** osservabili nella gestione del servizio offerta da YGEA S.r.l., appare evidente come l'offerta di quest'ultima sia maggiormente rispondente alle esigenze di governo del Comune, che attraverso lo stretto rapporto con la propria Società potrà gestire i servizi in modo più efficiente ed efficace nei confronti della Collettività garantendo loro diversi benefici, anche attraverso il potere di Indirizzo e di Controllo che il Comune eserciterebbe sulla Società medesima, in virtù della connotazione di quest'ultima di Società In-House Providing ex art. 16 TUSPP.

Da un punto di vista normativo e giurisprudenziale, i Servizi Pubblici Locali possono essere affidati e gestiti indifferentemente sia attraverso l'espletamento di una gara, ad evidenza pubblica, sia mediante forme di partenariato pubblico-privato, sia tramite affidamento diretto, In-House, senza gara di un soggetto, qualora ricorrano in capo a quest'ultimo i requisiti della totale partecipazione pubblica, del c.d. controllo analogo e della realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della sua attività con l'Ente o gli Enti che la controllano.

Pertanto, secondo la consolidata Giurisprudenza Europea ed Amministrativa, l'affidamento In-House non costituisce una ipotesi residuale, ma bensì una delle ordinarie forme di affidamento e di gestione dei Servizi Pubblici.

Le ragioni della preferibilità dell'Affidamento diretto del Servizio in esame alla Società In-House YGEA S.r.l. sono da ricercarsi specificatamente ed analiticamente nei seguenti elementi:

- nel **potere di indirizzo e controllo** spettante al Socio della In-House, notevolmente superiore rispetto ad un affidamento di mercato<sup>17</sup>: nel caso di società in-house, l'Ente socio ha potere di condizionare e vincolare il Consiglio di Amministrazione della Società partecipata emanando disposizioni idonee a definire le strategie di mercato, gli investimenti da realizzare, le tariffe a carico della cittadinanza, la qualità del servizio offerto ed esercitando anche un potere ispettivo diretto e di controllo su tutta l'attività sociale;
- nella ragioni di maggiore **economicità garantita**, quale somma di **efficacia** (quantità del servizio, modalità di svolgimento a favore dei cittadini-utenti e della Comunità servita), **efficienza** (costi del servizio non superiori a quelli di mercato ed) e di **qualità** del Servizio (customer satisfaction, Carta dei Servizi, Servizi specifici aggiuntivi);
- nella oggettiva **verifica SWOT** e di **Benchmark**<sup>18</sup> rispetto alle altre modalità alternative di gestione e nelle oggettive indagini specificatamente messe in luce nella presente Relazione e, comunque, rispettose della autonomia discrezionale e responsabile dell'Ente affidante, costituzionalmente garantita;
- nel contenuto dell'Offerta;
- dai costi unitari costituenti l'Offerta nel suo complesso;
- dalla garanzia di servizi aggiuntivi erogabili dall'affidataria.

Alla luce di tutto quanto premesso, si ritiene che sussistano le ragioni per considerare "congrua" l'offerta economica presentata da YGEA S.r.l. e per non ricorrere al mercato per i servizi in essa contenuti, con l'ottimale impiego delle risorse pubbliche, grazie all'economicità ritraibile dall'affidamento del Servizio *de quo*.



ENRICO  
PECORONI  
07.06.2023  
16:15:04  
GMT+01:00

IL R.U.P.  
DIRIGENTE SERVIZI FINANZIARI  
E SERVIZI ALLA PERSONA  
Enrico Pecoroni

(Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del testo unico D.P.R. 445/2000 e del D.Lgs. 82/2005 e norme collegate)

<sup>17</sup> Cfr, ANAC & Consiglio Nazionale del Notariato, *VADEMECUM per le Società in House nel nuovo Codice degli Appalti e nel Testo Unico delle Società Pubbliche*, Protocollo di intesa Anac - CNN del 2 maggio 2022. L'Autorità con riferimento alla Società In House definisce il «controllo analogo» quale "potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell'ente con modalità e con un'intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile".

<sup>18</sup> Con riferimento alle analisi di Benchmark illustrate alla presente Relazione – confronti relativi ai prezzi di aggiudicazione di servizi identici e/o similari, ai dati ufficiali di costo del servizio pubblicati dall'autorità ISPRA ed, infine, ai vantaggi/svantaggi dei possibili modelli gestionali – è da far presente che le suddette analisi risultano conformi ai precetti indicati anche dalle già citate Linee Guida di ANAC quali, ad esempio:

- a) Art. 3.2: La valutazione "si sostanzia in un processo valutativo finalizzato all'individuazione del modello più conveniente di affidamento dello specifico contratto, da svolgersi alla luce di una **valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti** e tenendo in considerazione le caratteristiche proprie di mercato di riferimento";
- b) Art. 5.1: La valutazione sulla congruità economica presuppone "**l'acquisizione di informazioni** (...) sui lavori, servizi offerti nel medesimo ambito territoriale, sia da soggetti privati che da altri organismi in house, **e sui prezzi medi praticati per le medesime prestazioni o per prestazioni analoghe** (...)".
- c) Art. 5.2: "A tali fini, è possibile far riferimento ai **costi standard definiti dalle Autorità di settore**, ai prezzi di riferimento elaborati dall'ANAC, ai prezzi delle Convenzioni Consip e dei contratti affidati dagli altri soggetti aggregatori, agli elenchi dei prezzi definiti mediante l'utilizzo dei prezzari ufficiali, ai **prezzi medi di aggiudicazione risultanti da gare bandite per l'affidamento di lavori, servizi, (...)**".