



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. 5

COMUNE DI TREVIGLIO

-

RELAZIONE DEL R.U.P. :

**VALUTAZIONE DELL’AFFIDAMENTO
IN HOUSE PROVIDING
(ART. 14 COMMI 2 E 3 DEL D.LGS. N. 201/2022)
RIGUARDANTE IL SERVIZIO DI ASSISTENZA
EDUCATIVA SCOLASTICA IN FAVORE DELLA
SOCIETÀ IN HOUSE YGEA S.R.L.**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Gestione del Servizio di Assistenza Educativa scolastica di minori diversamente abili
Ente Affidante	Comune di Treviglio
Tipo di Affidamento	Concessione In House Providing
Durata dell'affidamento	Anni 5 (cinque) – dal 01.09.2023 al 31.08.2028
Territorio interessato	Treviglio
Ente di Riferimento	Comune di Treviglio
RUP	Enrico Pecoroni
Direzione	Servizi Finanziari e Servizi alla Persona
PEC	comune.treviglio@legalmi.it
Data di redazione	05.06.2023

1. PREMESSA

La presente relazione redatta ai sensi dell'articolo 14 comma 3 del Decreto Legislativo numero 201 del 23 dicembre 2022, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 30 dicembre 2022 numero 304) rappresenta l'istruttoria sull'affidamento in house relativamente al **CONTRATTO DI AFFIDAMENTO "IN HOUSE PROVIDING" DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO DI ASSISTENZA EDUCATIVA SCOLASTICA.**

Il suddetto Decreto Legislativo ha abrogato l'articolo 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012 n.179 che prevedeva la redazione di un'apposita relazione che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale.

2. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

In primo luogo, la disciplina degli affidamenti *in house* è regolata a livello comunitario dalle seguenti Direttive:

- dall'articolo 17 della Direttiva 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;
- dall'articolo 12 della Direttiva 2014/24/UE, in materia di appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico;
- dall'articolo 28 della Direttiva 2014/25/UE, in materia di appalti tra amministrazioni aggiudicatrici.

Le stesse disciplinano in maniera uniforme la disciplina degli affidamenti *in house* escludendo dall'ambito di applicazione delle stesse gli affidamenti effettuati dalle amministrazioni aggiudicatrici qualora il controllo esercitato nei confronti della persona giuridica sia analogo a quello esercitato sui propri servizi, l'80% delle attività esercitate dalla persona giuridica siano svolte a favore dell'amministrazione affidante e sia esclusa ogni partecipazione di capitali privati diretti.

In secondo luogo, a livello nazionale, il Decreto Legislativo 50/2016 che disciplina gli appalti e le concessioni, ha recepito attraverso il D.lgs. 56/2017 le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE. Nello specifico l'articolo 5 comma 1 del Decreto Legislativo 50/2016 stabilisce che: "Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

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

determinante sulla persona giuridica controllata”.

L'articolo 192, comma 2 del D.lgs. n. 50/2016 prevede a carico della stazione appaltante uno stringente onere motivazionale a giustificazione del ricorso ad affidamento diretto *in house*, in luogo delle ordinarie procedure di affidamento aperte al regime concorrenziale, nonché di dimostrare i benefici a favore della collettività.

Per quanto riguarda l'onere motivazionale a carico della stazione appaltante secondo la giurisprudenza ormai consolidata (**Consiglio di Stato, sezione IV, 19.10.2021 n. 7023**) i profili legati al mancato ricorso al mercato e la dimostrazione dei benefici per la collettività anche in riferimento ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, tenendo conto dell'ottimale impiego delle risorse pubbliche, è possibile accorpate gli stessi in un'unica motivazione che esponga in modo *“ragionevole e plausibile le ragioni che, nel caso concreto”*, hanno condotto l'amministrazione *“a scegliere il modello in house rispetto alla esternalizzazione”* (**Consiglio di Stato, sentenza 2102/2021**). Tuttavia, è comunque opportuno scindere le motivazioni in relazione ai diversi profili tracciati dalla normativa, al fine di rafforzare e rendere più completa la giustificazione dell'affidamento diretto *in house*.

Da ultimo, sempre con riferimento all'onere motivazionale, il D.lgs. n. 201/2022 – disciplinante i servizi pubblici locali a rilevanza economica – stabilisce che la stazione appaltante predisponga prima di procedere all'affidamento del servizio un'istruttoria nella quale deve dare conto dei seguenti elementi:

- con riguardo la scelta del modello di affidamento, secondo le alternative di cui al comma 1 dell'art. 14 del Decreto, la Stazione Appaltante è chiamata a relazionare, tenendo conto delle caratteristiche, della qualità nonché degli investimenti del servizio da prestare, sui costi del servizio stesso, sui risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento ad esperienze paragonabili nonché, infine, sui risultati dell'eventuale gestione precedente del medesimo servizio;
- con riguardo alla scelta del modello *in house providing*, la Stazione Appaltante, in conformità al dispositivo dell'art. 17, co.2 dello stesso Decreto, è chiamata a dare una motivazione rafforzata¹ dell'affidamento secondo presupposti, in sostanza, paritetici a quelli previsti dall'art. 192 Codice Appalti.

3. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO DA EROGARE

Allo stato attuale la gestione del Servizio di Assistenza Educativa Scolastica è regolata dal *“Contratto di Servizio di affidamento in Concessione in house providing”* tra il Comune di Treviglio e la Società *in house* YGEA S.r.l. approvato con deliberazione di G.C. n. 123 del 26/07/2017 e successive proroghe sino al 31 agosto 2023.

L'assistenza scolastica è un servizio che si rivolge ad alunni diversamente abili in età scolastica, in possesso di certificazione e coinvolge tutti gli ordini scolastici: asilo nido, scuola dell'infanzia, scuola primaria e scuola secondaria di primo e secondo grado.

Gli Istituti scolastici nel Comune di Treviglio ed extra territoriali in cui la Società Ygea ha operato sono:

- n. 4 asili nido
- n. 9 scuole dell'infanzia
- n. 9 scuole di educazione primaria
- n. 5 scuole di educazione secondaria di primo grado
- n. 12 scuole di educazione secondaria di secondo grado

¹ Art. 17, co. 2 D.lgs. n. 201/2022: *“(…), gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.*

Il servizio ha l'obiettivo² di:

- valorizzare, sviluppare e potenziare l'autonomia relazionale e l'inclusione scolastica del disabile;
- sostenere l'apprendimento scolastico dell'alunno, affiancandolo ed accompagnandolo nei percorsi didattici concordati con il team docenti e corrispondenti alle proprie potenzialità;
- sviluppare la crescita dell'individuo tramite l'inserimento del medesimo in progetti di attività che siano da raccordo tra la dimensione scolastica e la dimensione extrascolastica.

Il servizio è attivo durante la settimana scolastica (da lunedì a sabato) e l'orario di presenza degli assistenti educatori è predisposto ed organizzato per ogni alunno ad inizio anno, in accordo e condivisione con gli insegnanti di sostegno e di classe.

L'assistenza educativa è prevista per tutti gli alunni residenti nel Comune di Treviglio per i quali l'ufficio scolastico comunale abbia disposto il servizio sia che frequentino un istituto pubblico, sia paritario o privato, anche al di fuori del territorio comunale.

Gli educatori Ygea che prestano il servizio di assistenza scolastica sono professionisti laureati con formazione specifica riguardo gli alunni diversamente abili con determinate patologie.

In particolare, il servizio si articola in attività ricreative, di socializzazione, di gioco, di attività in gruppo, di sport ed aiuto durante la mensa.

Ogni attività è definita in base a esigenze, interessi e caratteristiche degli alunni poiché questa è la "mission" della Società, vale a dire offrire alla cittadinanza, soprattutto con riguardo a servizi di natura sociale e culturale, una Società adeguata alle sue esigenze, reattiva, dinamica e redditizia quale "cuore" pulsante del welfare trevigliese.

Le **ricadute positive** della gestione del servizio sono da ricercarsi:

- ✓ nella capacità di identificare **soluzioni innovative** interpretando i bisogni specifici dell'utenza verso cui vengono realizzati specifici Progetti³, anche in collaborazione con l'Ente pubblico socio ed in conformità dei suoi Indirizzi ed Obiettivi strategici, in un'ottica di miglioramento e crescita del minore disabile;
- ✓ nel **contrasto al forte turnover** che caratterizza il settore grazie alla stabilizzazione⁴, alla formazione continua e al trattamento contrattuale favorevole del proprio personale;
- ✓ **nella flessibilità organizzativa**, sia in conseguenza di modifiche organizzative programmate, sia in conseguenza di fatti straordinari, come ampiamente dimostrato dalla Società nelle attività e nei programmi avviati, ad esempio, nel corso della pandemia da Covid-19⁵;
- ✓ nell'attivazione di **Servizi Aggiuntivi** 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;
- ✓ nell'elevata qualità percepita dagli utenti del servizio come dimostrano le ultime rilevazioni della Customer Satisfaction⁶ attivate dalla Società.

Quelle sopra indicate sono alcune delle attività che la Società YGEA S.r.l. esercita attualmente in favore del Comune di Treviglio, consolidando ormai il sinergico rapporto tra le due parti che ha portato anche alla notevole crescita dei benefici a favore della collettività.

² Tra gli Obiettivi perseguiti dal Comune di Treviglio, trasmessi alla Società YGEA S.r.l., rientrano anche quelli che pongono il servizio in linea con le raccomandazioni europee quali ad esempio:

- La previsione di misure di sostegno ai minori bisognosi che sono a rischio di povertà o di esclusione sociale nonché dei minori con disabilità;
- La previsione di misure idonee a garantire ai minori bisognosi l'accesso effettivo e gratuito all'educazione e cura della prima infanzia, all'istruzione, ecc.;
- La previsione di meccanismi di *governance* e di comunicazione che consentono di monitorare e valutare il servizio durante tutto il suo svolgimento

³ Si pensi ad esempio all'integrazione dei servizi di Assistenza Scolastica – Trasporto Scolastico – Servizio Idrokin e/o ai Servizi di Laboratorio.

⁴ 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 disabili assistiti garantendo una continuità educativa.

⁵ E' stato attivato il protocollo "inclusione scolastica" degli alunni con assistenza educativa scolastica con indicazioni in ordine alla fruizione dell'assistenza educativa specialistica nel periodo di emergenza epidemiologica con rispettive due schede progetto attivabili: Assistenza scolastica a "distanza" e Assistenza scolastica a "domicilio".

⁶ Confortanti sono i risultati delle ultime indagini attivate (Indagine del 15/03/2023), anche con riferimento a specifici Progetti avviati nel corso degli ultimi esercizi (progetto Estate Indimenticabile, etc.) che dimostrano una buona partecipazione di utenti alla compilazione delle schede del questionario con risultati molto buoni.

4. MOTIVAZIONI DELLA SCELTA DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE

a) *Motivazioni gestionali ed economiche*

La gestione in **Concessione** del Servizio di Assistenza Educativa Scolastica in capo alla Società *in house* YGEA S.r.l. risponde all’esigenza del Comune di Treviglio, ed acquisita dalla suddetta Società, di costituire un qualificato punto di riferimento alla persona cui erogare un’ampia serie di servizi nell’ambito del ciclo socio-sanitario-assistenziale.

L’affidamento *in house* consente di non tendere esclusivamente alla massimizzazione del profitto, come nel caso di affidamento ad aziende private, ma a una pluralità di scopi, soprattutto di natura pubblica, che si riversano sulla capacità del servizio di essere percepito dall’utenza come servizio di qualità in grado di intercettare i bisogni da quest’ultima espressi. Nel caso del servizio in esame, tale aspetto si riscontra nella capacità della Società *in house* YGEA S.r.l. di attivare servizi aggiuntivi e caratterizzare il Servizio di Assistenza scolastica mediante l’attivazione di specifici progetti diretti a garantire lo sviluppo sociale del minore diversamente abile in tutti gli aspetti più importanti della sua vita.

L’affidamento a società a totale partecipazione pubblica, inoltre, consente al Comune affidante di esercitare un controllo analogo congiunto sulla gestione della stessa e di entrare inoltre nei processi decisionali attraverso appositi atti di indirizzo e poteri di verifica/controllo della gestione nel corso di tutto l’esercizio. Tale aspetto, per tutte le ragioni espresse in precedenza, trova ancor più valenza in presenza di un Servizio contraddistinto da un forte aspetto sociale e culturale che, quindi, per poter raggiungere alti livelli di efficienza, efficacia e qualità richiede di essere gestito da soggetti che possano interloquire in modo stretto e ravvicinato con l’Ente pubblico affidante, direzionando la gestione del servizio agli Obiettivi strategici⁷ che l’Ente intende assicurare per il miglior benessere della collettività servita.

Occorre garantire anche la piena tutela occupazionale dei dipendenti dall’attuale Società, nell’ottica della continuità lavorativa e del mantenimento dei livelli occupazionali⁸. Sul punto, è da rilevare il forte impegno assunto dalla Società YGEA S.r.l. di valutare l’effettivo bisogno di personale necessario a svolgere l’attività e la sua capacità, anche in conseguenza di richieste dell’Ente pubblico affidante il servizio, di aumentare il numero di ore necessarie a garantire i maggiori servizi ed attivarsi tempestivamente in caso di sostituzioni, anche temporanee, del personale, così da garantire una continuità del personale addetto conosciuto e considerato “affidabile” dall’utenza.

Non da ultimo, occorre garantire anche la conservazione del *know-how soggettivo* maturato dal personale dell’attuale gestore, connotato dalle forti competenze professionali acquisite grazie all’impegno dello stesso, incentivato anche da attività di formazione messe in atto in sinergia con il Responsabile del servizio scolastico comunale, la coordinatrice del servizio di assistenza scolastica della Società Ygea e le Dirigenti di Istituto scolastiche.

Dal punto di vista economico, l’affidamento in Concessione del Servizio in favore della Società *in house* YGEA S.r.l. consente di gestire il servizio in modo efficiente ed economico tramite il raggiungimento di situazioni di equilibrio economico che non comportano per il Comune l’onere di dover eccessivamente procedere con l’innalzamento delle tariffe del servizio; inoltre, il costo del servizio reso, identificabile nella sostanza con il costo del personale messo in campo, risulta essere adeguato e rapportato ai valori medi (costo orario del personale) riscontrabili sul mercato. Il servizio, dunque, viene affidato e garantito a

⁷ Si veda, ad esempio, la “Lettera del Vicesindaco del settembre 2023” comunicata ai genitori degli alunni con cui veniva comunicata la politica dell’Amministrazione comunale per il miglioramento del servizio tramite i seguenti principali accorgimenti:

- Favorire la continuità educativa e la strutturata collaborazione con il personale docente, di sostegno e curriculare;
- Valorizzare le competenze e la professionalità della figura dell’educatore, incrementandone la progettazione educativa e la qualità del lavoro;
- Attuare diversi piani politici che consentano alla Società Ygea di creare, nella gestione del servizio, maggior connessioni con i mandati istituzionali;
- Procedere con la revisione delle Modalità e dei Tempi di avvio del servizio a settembre e sino a dicembre;
- Prevedere clausole che vincolino la Società YGEA a predisporre Relazioni da restituire all’amministrazione comunale ogni anno proprio per ridefinire di volta in volta il percorso da attuare con riferimento al singolo alunno.

⁸ La Società garantisce la stabilità del Personale messo in campo, evitando situazioni, a volte riscontrabili nel caso di esternalizzazione a terzi del servizio, di personale messo in campo “a chiamata” che difficilmente consente di raggiungere alti livelli di affidabilità e qualità da parte degli utenti del servizio.

condizioni rispettose della concorrenza di mercato.

In ultimo, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla norma, il rapporto tra il Comune di Treviglio e la società partecipata YGEA S.r.l. soddisfa tutti i requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché gli obblighi di servizio pubblico.

Sul primo aspetto è verificato il rispetto dei vincoli e dei limiti di accesso all'istituto dell'In-House Providing, i cui parametri sono fissati all'art.5 del D.lgs. n. 50/2016 nonché all'art. 16 del D.lgs. n. 175/2016, come possibile osservare dalle clausole dello Statuto sociale di Ygea S.r.l. di seguito brevemente riportate:

Statuto di Ygea S.r.l.	
Limite dell'80-20% Fatturato	Art. 2, comma 3 e comma 4
Poteri di Verifica e standard del servizio di cui al Contratto di Servizio	Art. 4
Limite alla partecipazione di soggetti privati	Art. 6 comma 5
Attività di direzione e controllo	Art. 13
Poteri statutari del Controllo Analogò	Art. 15, comma 2; Art. 19, comma 1 ⁹ ; Art. 28 comma 2 ¹⁰

Anche la regolazione degli obblighi di servizio pubblico – riportati nella Bozza del Contratto di Servizio e nella Bozza della Carta dei Servizi, quali allegati dell'Offerta presentata da YGEA s.r.l. - sono osservati e rispecchiano le previsioni normative di cui all'art. 24 del D.lgs. n. 201/2022.

b) Mancato ricorso al mercato

Il servizio di gestione dell'Assistenza Educativa Scolastica del Comune di Treviglio è attualmente gestito dalla Società *in house* YGEA S.r.l. Il mancato ricorso al mercato finalizzato alla ricerca di un nuovo operatore economico con ordinarie procedure di affidamento, ai sensi del D.lgs. n. 50/2016, è giustificato, in primo luogo, dalla natura intrinseca del servizio (natura sociale) che può trovare maggior spazio in presenza di uno stretto rapporto relazionale tra chi gestisce il servizio e chi lo affida; rapporto che, sicuramente, viene assicurato maggiormente con un affidamento *in house* piuttosto che con il ricorso all'esternalizzazione del servizio, data la natura del Servizio di carattere socio-educativo e in ragione delle flessibilità organizzative per il raggiungimento degli obiettivi strategici del Comune.

In secondo luogo, l'attuale gestore, che esercita il servizio da oltre dieci anni, ha creato un'efficiente organizzazione e maturato il *know-how* necessario all'espletamento di tale servizio, attivando con costanza, nel corso degli esercizi, servizi ed attività aggiuntive che hanno saputo migliorare il servizio a vantaggio della qualità percepita dagli utenti – come dimostrano le Rilevazioni della *Customer Satisfaction* attivate - e raggiungendo gli obiettivi strategici fissati dal Comune. Il ricorso al mercato potrebbe, quindi, comportare la perdita del controllo sul valore pubblico creato sinora, pregiudicando il principio del buon andamento della pubblica amministrazione e della corretta utilizzazione delle risorse pubbliche, sancito dall'articolo 97 della Costituzione.

c) I Benefici per la collettività

Come dimostrano le rilevazioni della Qualità percepita dagli utenti, il Servizio erogato dalla Società *in house* YGEA S.r.l. è capace di intercettare con efficacia i bisogni espressi dalla collettività.

Di grande importanza riveste la capacità della Società di porre in atto Progetti ed Attività capaci di elevare l'attività di assistenza educativa del minore in tutti gli aspetti della sua vita, non solo nell'ambito scolastico ma anche al di fuori dello stesso.

Tra i principali Progetti ed Attività avviati nel corso degli ultimi anni, e già in precedenza illustrati brevemente, si ricordano:

- l'inserimento della figura del coordinamento che ha reso possibile lo sviluppo del servizio anche mediante l'erogazione di servizi di assistenza e formazione pedagogica;
- le Attività di Assistenza "PRE-SCUOLA" e "PASTO DA CASA" o le Attività di Assistenza scolastica a "distanza" e Assistenza scolastica "a domicilio" che hanno avuto molto successo e richiamo fra gli utenti soprattutto durante il periodo dell'emergenza epidemiologica;

⁹ Autorizzazione preventiva dei Soci sugli Atti dell'Organo Amministrativo.

¹⁰ Materie riservate alla competenza dei Soci.

- il Progetto "Estate indimenticabile" che ha previsto la possibilità di partecipare a varie attività in spazi aperti sperimentando sport, percorsi di autonomia personale, attività culturali e laboratoriali con la preziosa collaborazione delle associazioni presenti sul territorio;
- i Laboratori che hanno consentito agli utenti di scegliere fra un'allargata serie di attività proposte e a sostegno dello sviluppo sociale del minore diversamente abile.

Il tutto, chiaramente, viene permesso grazie alla messa in capo di risorse umane capaci di intercettare i bisogni. Nel corso degli anni è possibile riscontrare, infatti, un sempre più forte interesse della Società di mettere in campo un personale idoneo il cui fabbisogno viene correlato alle attività garantite ed al numero di utenti serviti:

ANNO SCOLASTICO	ASSISTENTI EDUCATORI 2014/2023			N. utenti assistiti
	N. assistenti a tempo indeterminato	N. assistenti a tempo determinato	ore settimanali da contratto	
2014-2015	15	18	821	59
2015-2016	23	8	842	59
2016-2017	24	14	1006	73
2017-2018	25	16	988	78
2018-2019	38	8	1107	93
2019-2020	46	6	1257	111
2020-2021	43	10	1288	116
2021-2022	42	13	1420	125
2022-2023	47	10	1537	139

d) Investimenti infrastrutturali

Il Servizio, sia con riguardo alle gestioni passate che con riferimento alle ipotesi di gestione futura, non si caratterizza per la presenza di investimenti infrastrutturali particolari.

e) Risultati della precedente gestione

La Società *in house* YGEA S.r.l. ha svolto per conto del Comune di Treviglio il Servizio di Assistenza Educativa Scolastica a partire dall'anno 2006 con risultati che nel tempo testimoniano la crescita del servizio sia con riferimento al *know-how* messo in campo dalla Società nella gestione del servizio sia con riferimento ai maggiori servizi, più puntuali e specifici, erogati in favore della collettività servita.

In particolare, nel corso degli ultimi anni il Servizio è cresciuto grazie a mirati interventi – di tipo organizzativo e di servizio – apportati dalla Società YGEA, in conformità con gli Indirizzi e gli Obiettivi del Comune, che hanno consentito di intercettare con maggiore efficacia i bisogni degli utenti usufruenti del servizio, quali ad esempio:

- nell'anno 2014 è stata introdotta la figura del Coordinatore d'area che ha consentito di innalzare il livello della qualità dell'attività pedagogica e di creare l'identità del servizio;
- dal 2017 vengono proposti percorsi formativi per l'intero gruppo degli assistenti educatori con l'obiettivo di definire il ruolo e le tecniche di comunicazione efficace per favorire il dialogo e la gestione dei conflitti con le altre figure presenti nel contesto scolastico e familiare;
- dal 2017 si è posta in essere una riorganizzazione dei servizi di assistenza educativa scolastica con l'introduzione di specifici progetti – quali il progetto di vita – che meglio potevano accompagnare le esigenze dell'utente e l'attenzione del personale di YGEA ad erogare un servizio sociale di qualità;
- nel corso del periodo del covid sono stati inseriti progetti sperimentali, che ad oggi assumono una grande importanza tra i servizi aggiuntivi garantiti, diretti a garantire la prosecuzione dell'attività educativa verso il minore (sono esempi i Progetti di Assistenza educativa scolastica a distanza e di Assistenza educativa scolastica domiciliare).

In conclusione, sul piano della qualità e della resa del servizio, lo stesso denota la forte capacità acquisita nel tempo, e oramai consolidata, dalla Società *in house* YGEA S.r.l. capace di fornire un servizio di eccellenza e di diventare, per i servizi sociali ed educativi, un punto di riferimento importante - sinonimo di "sicurezza" - per il Comune e per la collettività nell'erogazione di taluni servizi, di cui il Comune è titolare. Eccellenza, pertanto, da considerarsi quale elemento fondamentale, da preservare, che giustifica il nuovo affidamento sempre alla Società predetta.

Sul piano economico, il servizio – gestito attualmente in appalto – denota costi e ricavi che hanno comportato negli ultimi anni una situazione economica tendente al pareggio, per quanto le leggere perdite del servizio sostenute sono da attribuirsi agli effetti straordinari del Covid-19 ed a una tariffa che per politiche anche sociali non poteva subire delle modifiche in aumento. Elementi, quest'ultimi di natura straordinaria senza i quali il servizio risulta essere, per la gestione garantita da YGEA, in equilibrio.

Tale assunto, lo si può denotare dal Budget economico prospettico presentato dalla Società *in house* YGEA S.r.l., a corredo dell'offerta presentata, che consente, anche a fronte dell'aumento della tariffa a valori maggiori e, comunque congrui rispetto al mercato, di raggiungere una situazione di equilibrio economico-finanziario.

f) Analisi di Bilancio della Società YGEA S.r.l.

Sulla base dei dati rilevabili dalla bozza provvisoria del Bilancio dell'Esercizio chiuso al 31/12/2022 della Società *in house* YGEA S.r.l., l'analisi svolta porta ad evidenziare che:

1. L'andamento economico della Società, in miglioramento rispetto all'Esercizio 2021, **appare positivo e rassicurante**: il ROE dell'ultimo Esercizio **è di circa 6,6 punti percentuali** che, considerato il periodo in esame, rappresenta comunque una remunerazione adeguata per il Capitale Proprio investito (in leggero miglioramento rispetto al precedente Esercizio, in cui il valore dell'indicatore si avvicinava ai 5 punti percentuali). L'andamento economico dell'azienda deve essere valutato nel suo complesso facendo attenzione anche agli altri indicatori di **redditività della gestione operativa** (il ROI è lievemente incrementato da un valore del 2,04% del 2021 ad un valore del 2,08%) e **di quella sulle vendite** (il ROS, in lieve diminuzione nell'ultimo Esercizio, è passato da un valore del 1,18% nell'Esercizio 2021 ad uno di 1,16% nel successivo), i quali risultano **positivi**.

La situazione attuale denota una situazione comunque **sufficiente** considerati i settori di attività – socio-educativa – in cui la società opera che non si prestano, salvo per il settore farmaceutico (settore principale di attività), al raggiungimento di alti valori di redditività.

INDICATORI DI REDDITIVITA'

Indicatore	2022	2021
ROE	8,54	4,96
ROI	2,08	2,04
ROS	1,16	1,18
Incidenza gestione non caratteristica	1,08	0,66
ROD	0,10	0,11
ROI - ROD	1,98	1,93

Legenda

ROE= segnala la capacità dell'impresa di remunerare adeguatamente, attraverso il reddito di esercizio, il capitale di rischio investito nell'impresa. Questo indice si calcola mettendo in rapporto il reddito netto d'esercizio con il capitale proprio investito nell'azienda.

ROI= evidenzia il rendimento che l'azienda ottiene, attraverso lo svolgimento dell'attività tipica, dal totale dei capitali investiti nell'azienda. Questo si calcola mettendo in relazione il reddito operativo con il totale dei capitali investiti.

ROS= segnala l'attitudine dell'impresa a realizzare un utile sui ricavi tipici aziendali. Esso si calcola mettendo in rapporto il reddito operativo e i ricavi netti della produzione venduta.

ROD= indica il tasso medio che l'impresa paga sui finanziamenti con capitale di debito. Esso si calcola mettendo in rapporto il totale degli oneri finanziari sul capitale di terzi.

2. Per quanto riguarda **la velocità di rotazione del capitale investito**, è risultata in leggero aumento, presentando valori da considerare sempre buoni, arrivando ad assumere un valore di 1,79 (ciò vuol dire che il capitale investito nell'azienda si è rinnovato quasi 2 volte nel corso dell'Esercizio): i valori assunti dagli indicatori sono da considerare in linea con quelli del mercato di riferimento, tenuto conto che l'attività principale dell'azienda è quella farmaceutica, il cui attivo è costituito prevalentemente da attività a breve quali le merci in magazzino e le disponibilità liquide, mentre (soprattutto nel caso in cui, come nel caso in esame, l'azienda non sia proprietaria degli stabili in cui si svolge l'attività) limitati risultano i valori immobilizzati, mentre l'attività svolta è caratterizzata da un veloce rigiro delle merci vendute.

INDICATORI DI ROTAZIONE

Indicatore	2022	2021
Rotazione del capitale investito	1,79	1,72
Rotazione dell'attivo circolante	2,62	2,43
Rotazione del magazzino	8,33	7,37

Legenda

ROTAZIONE DEL CAPITALE INVESTITO= segnala quanti ricavi vengono generati da ogni euro investito. Si calcola dividendo i ricavi netti di vendita per il totale del capitale investito.

ROTAZIONE DELL'ATTIVO CIRCOLANTE= indica la velocità con cui ritorna in forma monetaria il capitale impiegato nei cicli di breve durata. Esso si calcola dividendo i ricavi di vendita netti per l'attivo circolante.

ROTAZIONE DEL MAGAZZINO= segnala il numero di volte in cui le scorte vengono vendute o consumate in un determinato periodo di tempo, solitamente un anno. L'indice di rotazione è spesso definito come il rapporto tra il costo dei beni venduti e il livello medio delle scorte, anch'esso misurato in costo dei beni.

3. Appare stazionaria e **positiva** la situazione della solidità finanziaria aziendale dato che, gli indicatori assumono valori vicini o superiori al punto (il quale costituisce il valore parametrico minimo di equilibrio): in particolare, il *Quick Ratio*, indicatore principale del fenomeno in quanto rappresenta la capacità dell'impresa di fare fronte ai propri impegni a breve termine con le attività liquide od immediatamente liquidabili (i crediti), per il quale si è registrato **un andamento stazionario, con un lieve incremento**, rispetto a quello dell'Esercizio 2021), arrivando ad un valore di 0,96. Il *Current Ratio* (questo indicatore segnala la capacità dell'impresa di fare fronte ai propri impegni di breve termine con le attività di pari durata: rispetto al precedente vengono considerate anche le rimanenze, le quali non possono essere considerate immediatamente liquidabili), pur registrando una lieve diminuzione, ha assunto un valore di 1,40 punti per il 2022, da considerarsi soddisfacente.

INDICATORI DI LIQUIDITA'

Indicatore	2022	2021
Quick Ratio	0,96	0,95
Current Ratio	1,40	1,42
Margine di tesoreria	-84.108	-103.684
Capitale circolante netto	877.180	939.431

Legenda

QUICK RATIO= fornisce la capacità dell'azienda di fare fronte agli esborsi finanziari a breve con le sole liquidità disponibili. Tale quoziente è determinato dal rapporto tra la somma delle disponibilità liquide e delle disponibilità differite con il passivo corrente.

CURRENT RATIO= segnala la capacità dell'impresa di ripagare i debiti a breve scadenza con la liquidità (denaro in cassa, conti correnti bancari e postali) già disponibile o con la prossima trasformazione in moneta di impieghi correnti (gli incassi previsti nel prossimo periodo). L'indice di disponibilità mette in rapporto l'attivo circolante con il passivo corrente.

MARGINE TESORERIA= questo margine segnala, in valore assoluto, in che misura le liquidità superano i pagamenti che si dovranno effettuare nel prossimo periodo. Esso è calcolato come differenza tra l'attivo circolante al netto delle rimanenze e il passivo corrente.

CCN= esprime, in valore assoluto, il margine con cui l'azienda riesce a fare fronte alle sue esigenze finanziarie a breve facendo leva sugli impieghi liquidi e sulle scorte di magazzino. Il CCN è calcolato come differenza tra attivo circolante e passivo corrente.

4. Sotto il profilo della solidità patrimoniale si evidenzia che il quoziente di copertura delle immobilizzazioni **è buono anche se in lieve diminuzione** (il relativo indicatore è passato da poco inferiore ai 1,72 punti del 2021 a quello di 1,62 punti dell'ultimo Esercizio): si concretizza, di conseguenza una situazione positiva poiché l'indicatore segnala **il raggiungimento dell'equilibrio conseguente al fatto che vi è correlazione tra fonti ed impieghi, essendo le immobilizzazioni completamente finanziate con fonti di finanziamento legate all'impresa a lungo termine**.

INDICATORI DI SOLIDITA' PATRIMONIALE

Indicatore	2022	2021
Quoziente di copertura delle immobilizzazioni	1,62	1,72
Quoziente di autocopertura delle immobilizzazioni	0,90	0,97
Margine di struttura globale	877.181	939.431
Margine di struttura essenziale	-139.543	-40.266

Legenda

QUOZIENTE COPERTURA IMMOBILIZZAZIONI = indica se gli investimenti fissi sono adeguatamente coperti con fonti di finanziamento vincolate all'impresa a lungo termine. Esso si ricava mettendo in rapporto i capitali permanenti a disposizione dell'impresa con le immobilizzazioni.

QUOZIENTE AUTOCOPERTURA IMMOBILIZZAZIONI = evidenzia in quale misura il capitale proprio finanzia le immobilizzazioni. Si calcola rapportando il capitale proprio con le immobilizzazioni.

MARGINE STRUTTURA GLOBALE = questo margine segnala, in valore assoluto, in che misura le fonti di finanziamento vincolate all'impresa a lungo termine finanziano gli investimenti fissi. Tale indicatore è dato dalla differenza tra i capitali permanentemente a disposizione dell'impresa e le immobilizzazioni.

MARGINE STRUTTURA ESSENZIALE = questo margine segnala, in valore assoluto, in che misura il capitale proprio finanzia gli investimenti fissi. Tale indicatore è calcolato come differenza tra il capitale proprio e le immobilizzazioni.

5. Infine, dal punto di vista dell'indebitamento complessivo, si conferma un andamento stazionario rispetto al precedente Esercizio e si segnala una situazione da monitorare, poiché il valore assunto dal *leverage* (indicatore che pone in rapporto il capitale complessivo investito nell'azienda con il Patrimonio Netto di questa), raggiunge i 3,51 punti per il 2022: tale valore potrebbe suggerire di rafforzare il capitale proprio dell'impresa nel prossimo futuro.

L'azienda presenta, come le imprese operanti nel settore dei servizi, una struttura degli impieghi molto elastica, in quanto il relativo indicatore, in lieve contrazione rispetto al precedente Esercizio, presenta un valore di 0,68 per il 2022: ciò indica che il patrimonio dell'azienda è formato praticamente in misura integrale da attività destinate a trasformarsi in denaro nel breve periodo.

INDICATORI DI COMPOSIZIONE DELLE FONTI

Indicatore	2022	2021
Indice di autonomia finanziaria	0,28	0,28
Indice di dipendenza finanziaria	0,72	0,72
Leverage	3,51	3,54
Quoziente di indebitamento	2,51	2,54
Indice di rigidità delle fonti	0,51	0,50

INDICATORI DI COMPOSIZIONE DEGLI IMPIEGHI

Indicatore	2022	2021
Indice di elasticità degli impieghi	0,68	0,71
Indice di rigidità degli impieghi	0,32	0,29

Legenda

INDICE AUTONOMIA FINANZIARIA = evidenzia il contributo del capitale proprio al finanziamento degli investimenti dell'impresa. Tale indice è il rapporto tra il capitale proprio ed il totale dei finanziamenti.

INDICE DIPENDENZA FINANZIARIA = esprime il contributo del capitale di terzi al finanziamento degli investimenti dell'impresa: esso indica su chi ricade effettivamente il rischio di impresa. L'indicatore è dato dal rapporto tra il capitale di terzi ed il capitale investito.

QUOZIENTE INDEBITAMENTO = indica il grado di rischio di fallimento dell'impresa. Esso mette in relazione il capitale di terzi con il capitale proprio.

LEVERAGE = come il precedente, indica il grado di rischio di fallimento dell'impresa, ma, essendo componente dell'equazione della redditività aziendale, è fondamentale anche per l'analisi della redditività ed elemento fondamentale a supporto delle decisioni di gestione. Esso mette in relazione il capitale investito con il capitale proprio.

RIGIDITA' FONTI = segnala il grado di rigidità della struttura finanziaria dell'impresa, cioè la parte del totale delle fonti di finanziamento legate all'impresa per il medio/lungo termine. Questo indice è dato dal rapporto tra i capitali permanenti a disposizione dell'impresa (il capitale proprio e le passività consolidate) e il totale del capitale investito.

ELASTICITA' IMPIEGHI = segnala il grado di elasticità dell'impresa, che è la sua attitudine ad adattarsi ai cambiamenti di mercato e delle condizioni operative. Tale indice è costituito dal rapporto tra l'attivo circolante e il capitale investito.

RIGIDITA' IMPIEGHI = complementare al precedente, segnala il grado di rigidità dell'impresa. Tale indice è calcolato come rapporto tra le immobilizzazioni e il capitale investito.

5. CONSIDERAZIONI FINALI

Avendo ricevuto in data 30/05/2023 (Prot. n. 0033714) un'Offerta dalla Società YGEA S.r.l. per la gestione *in house providing* del servizio in esame per la durata di anni 5 (cinque), e tenuto conto di tutte le motivazioni sopra espresse, ritiene opportuno affidare la **GESTIONE IN CONCESSIONE IN HOUSE PROVIDING DEL SERVIZIO DI ASSISTENZA EDUCATIVA SCOLASTICA** alla Società *in house* YGEA S.r.l. sussistendo i requisiti di Legge, ovvero:

- ✓ Partecipazione Pubblica Totalitaria: l'intero capitale sociale appartiene al Comune di Treviglio, il quale nomina gli amministratori della Società;
- ✓ Controllo analogo: il Comune di Treviglio esercita sulla Società YGEA S.r.l. un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- ✓ il Comune di Treviglio nomina i componenti degli organi di governo della Società e ne esprime la *governance*.

Al fine di garantire il controllo analogo, il Comune di Treviglio ha approvato:

1. il Regolamento del Sistema Integrato dei Controlli Interni (approvato con Deliberazione di C.C. n. 100 del 17.12.2019);
2. lo Statuto della Società YGEA S.r.l. (Rep. 21566/13772).

Si riconosce e si dichiara la sussistenza dei presupposti indicati dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale per l'affidamento *in house* della gestione del Servizio di Assistenza Educativa Scolastica del Comune di Treviglio alla Società *in house* YGEA S.r.l. e non sussistono problematiche di sovra-compensazioni.

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)



ENRICO
PECORONI
07.06.2023
16:13:38
GMT+01:00