



COMUNE DI NOVELLARA

Settore sviluppo Politiche Economiche,
Culturali, dello Sport e del Tempo Libero.
Ufficio di staff del Sindaco

RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO CON FORMULA "IN HOUSE PROVIDING" DEL SERVIZIO EDUCATIVO “PROGETTO GIOVANI 2018” ALLA ASSOCIAZIONE "PRO.DI.GIO" (PROGETTI DI GIOVANI) -

(ex art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012 convertito in L. 229/2012)

---*---

QUADRO NORMATIVO

Secondo il quadro normativo in essere le modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti:

- a. il ricorso al mercato;
- b. il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato;
- c. l’affidamento in-house.

La prima modalità rappresenta il modello della c.d. evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime di libera concorrenza. La seconda modalità si riferisce al fenomeno delle società miste, il quale si realizza attraverso la c.d. gara a doppio oggetto, riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio, in cui la Società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l’affidamento della missione medesima. La terza modalità è il c.d. “in-house” che consente l’affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall’Ente affidante.

Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’U.E. oggi interamente recepita nel nuovo codice dei contratti approvato con il D.lgs. 50/2016 laddove, all’art. 5 si determina 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 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 previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.>>*

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante “ Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” (Pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012, Suppl. Ord. n. 194 in vigore dal 20 ottobre 2012), convertito con la legge 17 dicembre 2012 n. 221, all’art. 34, comma 20 prevede che:

<<Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l’affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell’ente affidante, 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, indicando le compensazioni economiche se previste”;

per finire l’art. 192 del nuovo codice dei contratti pubblici dispone che:

<<2. Ai fini dell’affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell’offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all’oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche;>>

In particolare, quindi, la presente relazione intende illustrare i contenuti citati dalle predette norme in riferimento al previsto affidamento ai sensi dell’art. 113, co. 5 lettera c) del Testo unico delle Leggi sull’ordinamento degli Enti Locali D.Lgs 267/2000 alla **Associazione Pro.di.gio (progetti di giovani)** con sede in Piazza Roma 18 – 42012 -Campagnola Emilia (RE) e con formola dell’ In house providig del servizio pubblico locale con rilevanza economica di Gestione del **SERVIZIO EDUCATIVO “PROGETTO GIOVANI 2017”**.

INQUADRAMENTO SOCIETARIO

L’Associazione “Pro.di.Gio: Progetti di Giovani” è un’associazione di Comuni e di Unioni di Comuni dell’area nord della Provincia di Reggio Emilia. Si costituisce nel marzo 2003 dopo un percorso di trasformazione della precedente esperienza di Ufficio Associato Politiche Giovanili (avviata nel 1998). I 6 Comuni della provincia di Reggio Emilia (Bagnolo in Piano, Cadelbosco di Sopra, Campagnola Emilia, Castelnuovo di Sotto, Novellara, Paviglio) che nel 1998 avevano sottoscritto una convenzione per la costituzione dell’Ufficio Associato diventano i soci fondatori di Pro.di.Gio, **Associazione no profit** aperta alle adesione di Enti Locali ed altri Enti pubblici. Tra il 2004 e il 2006 aderiscono altri quattro Comuni (Guastalla, Luzzara, Fabbrico e Gualtieri), nel 2010 l’Unione Comuni “Pianura Reggiana” (distretto di Correggio) e nel 2014 il Comune di Boretto. Nel 2017 entrano l’Unione Terra di Mezzo (Bagnolo in Piano, Cadelbosco di Sopra, Castelnuovo di Sotto) e l’Unione Comuni Bassa Reggiana (Distretto di Guastalla). Ad oggi l’Associazione lavora su un territorio con una popolazione complessiva di oltre 130.000 abitanti e con un’incidenza dei giovani fra le più alte della Regione Emilia Romagna.

Scopo dell’Associazione è favorire la promozione sociale mediante il miglioramento della qualità della vita dei giovani, in particolare nelle seguenti aree di intervento: educazione, istruzione e formazione, qualificazione del tempo libero, promozione del volontariato giovanile e di forme di partecipazione, prevenzione/contrasto delle dipendenze e del disagio, lotta all’esclusione sociale.

La costituzione dell’Associazione Pro.di.Gio è stata attuata per meglio organizzare e gestire gli interventi in materia di politiche rivolte ai giovani attraverso un organismo associato che, in posizione di autonomia operativa possa rappresentare anche un più agile strumento di azione e nello stesso tempo un supporto alle politiche dell’Ente Locale e di altri Enti pubblici;

Essa si è regolarmente costituita mediante atto notarile pubblico, così come disposto dall’art. 14 del Codice Civile, con Rep. n. 22230/raccolta n. 3786, registrato a Reggio Emilia il 31.03.2003; ha fatto richiesta di

riconoscimento della personalità giuridica alla Regione Emilia-Romagna, così come disposto dall'Art. 7 del D.P.R. 10 Febbraio 2000 n. 361, in quanto trattasi di associazione che opera nelle materie di cui al D.P.R. n. 616/1977 e che esaurisce le proprie finalità statutarie all'interno della Regione Emilia-Romagna ed ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato nel 2004 e quindi l'iscrizione nel Registro delle Persone giuridiche, acquisendo così anche autonomia patrimoniale perfetta;

Per la sua natura di "associazione" di PRO.DI.GIO. la stessa risulta pertanto esclusa dal perimetro di cui D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 – Testo Unico in materia di Società a partecipazione pubblica, emanato in attuazione dell'art. 18, legge 7 agosto 2015 n. 124, che costituisce il nuovo Testo unico in materia di Società a partecipazione Pubblica (TUSP), come integrato e modificato dal Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 ed in particolare:

- la stessa rientra tra enti di diritto privato in controllo pubblico (congiunto) e quindi riferita al Libro I, Titolo II, capo II, del codice civile e non come previsto all'art. 2 lettera l) del TUSP alle "società" e quindi agli organismi di cui ai titoli V/VI, capo I del Libro V del codice civile;
- il carattere delle attività svolte, quali, come si è visto, la finalizzazione delle attività alla realizzazione di un interesse pubblico di PRO.DI.GIO., che pur avendo natura privatistica, svolge funzioni che rientrano nell'ambito dei compiti tipicamente appartenenti ai pubblici poteri, ossia funzioni cui la i Comuni, in sua mancanza, dovrebbero sopperire. L'assimilazione alle amministrazioni pubbliche si deve alla pubblicità delle attività svolte dai suddetti enti, alla strumentalità degli stessi rispetto al conseguimento di finalità di chiara impronta pubblicistica;

Infine, con le modifiche statutarie recepite nell'assemblea straordinaria dei soci del 28 settembre 2017 è stato acclarato l'esercizio da parte dei Soci sull'Associazione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi attraverso l'istituzione (Art. 16) del Comitato di Indirizzo e Controllo, e con le modifiche all'art. 5 è stato stabilito che In conformità all'art. 5, comma 1lett. b) del D. Lgs 50/2016 e s.m.i., l'Associazione presta la propria opera in modo che oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il servizio di gestione del centro giovani ed il Progetto Giovani 2018:

Da anni il Comune di Novellara è molto attento agli interventi rivolti alle giovani generazioni. Svariate sono le progettazioni attivate e che denotano un'attenzione particolare a questi temi. Il riferimento principale per l'attuazione delle politiche a rete, rivolte ai giovani del bacino territoriale di cui il Comune di Novellara fa parte, posto a nord del capoluogo di provincia, è l'associazione pro.di.gio costituita da oltre un decennio (come poc'anzi esattamente descritto) fra numerosi comuni della bassa reggiana.

Il "progetto giovani 2018", pur confermando l'attualità di uno spazio di aggregazione libera per i giovani, si muove con una nuova prospettiva ritenendo che sia necessario affiancare organizzazioni leggere, capaci di favorire contaminazioni generative fra i vari attori territoriali, promuovendo prima di tutto le reti ed i network in cui i giovani si muovono quotidianamente.

Più in dettaglio la proposta, tecnicamente, intende fruire degli spazi assegnati in una parte del fabbricato prospettante piazza Prampolini dove ha sede la scuola di musica, a diretto contatto con le aree verdi esterne che potranno in prospettiva essere riqualificate trasformandole in un luogo aperto dove sia possibile incontrarsi, parlare, discutere, confrontarsi, ascoltare, fare musica, attorno a compiti e temi precisi. Questo però non sarà che uno dei luoghi in cui le politiche giovanili verranno portate avanti sul territorio di Novellara. Parliamo di politiche giovanili diffuse, dove ogni luogo acquista significato se viene pensato e costruito attraverso percorsi che mettono al centro i giovani, con le loro idee di futuro e i loro sogni (sottopasso della nuova Tangenziale, mediateca, biblioteca..).

L'idea è quella di creare una serie di occasioni in cui i "giovani" possano sentirsi soggetto partecipe ed attivo.

Gli obiettivi e le attività specifiche per l'anno 2018 possono essere quindi così descritti:

- fruire degli spazi riqualificati interni ed esterni all'edificio dove ha sede la scuola di musica, facendolo diventare un luogo di riferimento per la realizzazione di progettazioni, laboratori ed eventi per i giovani;
- lavorare in rete con altri attori del territorio, in primo luogo le scuole e con le molte forme di associazionismo presenti (volontariato, società sportive, oratorio, centri per l'impiego, centri di orientamento professionale, servizi socio-sanitari) costruendo reti di contatto e relazione, collaborazione, progettazione condivisa;
- aumentare il numero di ragazzi destinatari delle progettazioni del Progetto Giovani;
- aumentare la visibilità del Progetto Giovani, informando maggiormente il territorio su ciò che si propone, sui significati e sul senso del lavoro svolto, per migliorare la ricaduta positiva dei progetti;
- creare collegamenti con i Progetti Giovani di altri Comuni soci dell'Associazione per attivare eventuali sinergie;

Per una descrizione più precisa si rimanda al progetto Giovani 2018 nella quale sono previste in dettaglio le caratteristiche dei : Progetti musicali; del lavoro sul territorio; del progetto "Facciocose" ; del progetto "Muri Legali"; degli eventi da realizzare oltre alle attività di sportello ed il supporto all'associazionismo giovanile esistente e la **funzione educativa degli operatori**, i quali oltre che eseguire le progettazioni e seguire i ragazzi, potranno in essere i contatti necessari con i servizi educativi presenti nei territori, le realtà associative (volontariato, società sportive, oratorio), gli esercenti che esercitano attività particolarmente sensibili per il target di riferimento al fine di attuare progetti condivisi di formazione ed intrattenimento positivo dei ragazzi.

I destinatari previsti sono principalmente ragazzi e ragazze dagli 11 ai 28 anni, sia singoli che impegnati in realtà aggregative organizzate (Oratorio, associazionismo, società sportive...) o frequentanti gruppi informali (compagnie giovanili). Destinatari del progetto sono anche gli altri adulti significativi che vivono accanto ai ragazzi, ovvero genitori e altre figure di riferimento quali docenti delle scuole, educatori ed allenatori, ecc...

Operatori coinvolti:

Si prevede il coinvolgimento diretto di 2 operatori, con formazione ed esperienza in campo educativo e in progetti con la fascia adolescenziale e giovanile, di cui uno con funzione di coordinatore.

Per ogni operatore è previsto un monte ore da dedicare a:

- coordinamento/programmazione/confronto tra operatori
- progettazione delle attività
- attività di back office
- lavoro di territorio

L'equipe di lavoro avrà in particolare i seguenti compiti:

- aggancio dei giovani attraverso educativa di strada e/o collaborazione con realtà formali che vedono la presenza di giovani ;
- proposta e realizzazione di attività, momenti aggregativi più o meno strutturati a seconda degli spazi e dei tempi disponibili oltre che a seconda del gruppo e dei giovani presenti;
- valutazione dell'andamento delle progettazioni realizzate dal Progetto Giovani;
- gestione e riordino degli spazi e dei materiali utilizzati per le attività presso l'edificio ex scuola di musica;
- gestione della comunicazione del servizio tramite social network, stampa locale, mail, foto, video, volantini e distribuzione comunicazione cartacea;
- rendicontare i dati di accesso agli eventi organizzati sul territorio;
- redigere report periodici sull'andamento del servizio.

L'operatore con funzione di **coordinamento**, oltre a quanto sopra descritto, avrà i seguenti compiti:

- - organizzare e gestire gli orari degli operatori;

- - svolgere incontri periodici di coordinamento con gli operatori;
- - svolgere incontri periodici con i referenti istituzionali e con lo staff dell'Associazione Pro.di.Gio.;
- svolgere incontri con scuole, servizi socio-sanitari, associazioni ed altri enti rispetto all'organizzazione di specifiche progettazioni

L'associazione per la realizzazione delle suddette attività si avvale :

- Di personale proprio;
- Di servizi in appalto;

Costo del Servizio:

L'associazione per la realizzazione del "Progetto Giovani 2018" propone al punto 4 del progetto il preventivo di spesa ammontante ad €. 30.000,00 così determinato:

Personale

n. 2 operatori a 15h sett.li x anno € 25.908,00

Spese per esperti/eventi/formazione € 1.692,00

Progettazione, coordinamento, rendicontazione e spese amm.ve € 2.400,00

TOTALE € 30.000,00

LE RAGIONI DELL’AFFIDAMENTO

Si è ritenuto che sussistono specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, per l'affidamento in esclusiva alla Associazione fra i Comuni Pro.di.gio dei servizi in questione, in quanto :

- Pro.Di.Gio è l'unico soggetto che opera sul territorio esteso di tutta la bassa e la media pianura con un progetto coordinato fra le varie Amministrazioni Comunali;
- L'affidamento "in House" a Pro.Di.Gio, caratterizzato dall'intervento coordinato nel mondo aggregativo giovanile fortemente variegato ed altalenante, meglio risponde a necessità di tipo organizzativo rendendo possibile, una maggiore flessibilità di valutazione e di attuazione degli interventi da parte della Amministrazione Comunale che, unitamente alle altre amministrazioni socie, essendo in grado di esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative, può garantire il costante adeguamento delle scelte effettuate ogni qual volta si rendesse necessario, senza il timore di ulteriori costi o penalty per la Amministrazione Comunale;
- solo attraverso la gestione "in house" affidata alla propria associazione Pro.Di.Gio. (in quanto persona giuridica controllata) è possibile garantire totalmente la governance delle iniziative e le caratteristiche di accesso universalistico alla struttura;
- data la forma della Associazione è del tutto assente la possibilità di comportamenti opportunistici determinati da asimmetria informativa;

Dal punto di vista della valutazione della **congruità economica** dell'affidamento (altro fattore che la norma riformata dall'art. 192 del D.lgs. 50/2016 considera particolarmente importante anche se, evidentemente, non unico fattore determinante per la scelta poiché posto, dalla norma stessa, in concorrenza con ...<<*benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*>> sopra descritte) il quadro dei costi previsto per l'affidamento alla società (allegato al presente atto), evidenzia come il contributo che il Comune dovrà erogare alla Associazione sia più economico della dell'affidamento a società terze.

Inoltre, l'economicità risulta decisamente più conveniente soprattutto se si tiene conto che la Associazione Pro.di.gio non esaurisce le sue attività in favore del Comune di Novellara e dei Comuni Soci, nella sola

attività di gestione del servizio educativo in oggetto, ma, come precisato dallo statuto della stessa, essa sviluppa una serie di attività che vanno ben oltre, occupandosi delle seguenti funzioni:

- studio e la ricerca nell'area di interesse su indicazione o a domanda degli enti associati e dei vari soggetti pubblici o privati di riferimento;
- condivisione e scambio di esperienze, progetti, buone prassi, in particolare tra gli enti associati;
- informazione e documentazione riferita alle opportunità legislative ed alle esperienze esistenti a livello regionale, nazionale, europeo, anche attraverso il collegamento a banche dati;
- l'attuazione delle politiche europee, anche attraverso la diffusione delle esperienze più avanzate in Europa nel campo delle politiche giovanili;
- la formazione dei "formatori", degli operatori, dei volontari delle associazioni, dei responsabili tecnici e politici degli Enti Locali;
- la progettazione di interventi nelle aree indicate;
- la promozione di strategie di progettazione partecipata che coinvolgano il terzo settore, le istituzioni del territorio e la società civile, anche attraverso la costituzione di organismi consultivi appositi che riuniscano le principali realtà operanti in ogni territorio comunale nel campo delle politiche giovanili;
- la consulenza sull'attuazione degli interventi progettati, la supervisione ed eventualmente la gestione diretta di tali interventi;
- il monitoraggio e la valutazione di processo e di risultato sui progetti in corso di attuazione;
- la promozione delle proprie attività mediante l'organizzazione di riunioni, seminari, convegni, giornate di studio, iniziative editoriali, ecc...
- lo svolgimento di servizi nell'ambito delle materie sopra indicate a favore dei soci e di terzi; L'associazione, nello svolgere ogni attività utile al raggiungimento dei propri scopi, può collaborare con enti pubblici e privati, in particolare con il Terzo Settore, e può associarsi ad enti nazionali o internazionali che perseguono analoghe finalità.
- L'Associazione PRODIGIO può, altresì, compiere ogni ulteriore atto o operazione utili a favorire il conseguimento degli scopi associativi, ivi inclusa l'assunzione di partecipazioni in altre associazioni, enti o società aventi attività connessa o affine alla propria.
- L'Associazione potrà compiere ogni attività che sia, in maniera diretta o indiretta, attinente agli scopi sociali.

Ed inoltre, Mediante la propria attività l'Associazione si propone i seguenti obiettivi:

- a) rendere visibile la condizione giovanile;
- b) educare i giovani alla creatività, all'impegno, alla partecipazione sociale;
- c) superare ogni condizione giovanile di marginalità, di esclusione, di isolamento, di solitudine;
- d) favorire la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi prodotti dai diversi Enti e soggetti (Enti Locali, Terzo Settore, enti privati, altri enti pubblici) nelle aree di intervento indicate, anche attraverso la costruzione di una metodologia di comunicazione tra essi;
- e) promuovere e favorire lo sviluppo del Terzo Settore, con particolare riguardo a quei segmenti e soggetti che si occupano della condizione giovanile;
- f) Sviluppare sistemi sociali integrati e in particolare un ruolo attivo degli enti locali, nel campo dell'educazione, istruzione, cultura e formazione

CONCLUSIONI

Per quanto sopra esposto l'affidamento, con la formula dell' *In house providing*, alla Associazione Pro.di.gio. (Progetti di giovani), del servizio educativo "Progetto Giovani 2017" acquisito con prot. 27029 del 15.12.2017 risulta quello più adeguato a rispondere alle esigenze dell'Amministrazione sia e soprattutto sotto il profilo operativo che anche sotto quello economico.

Nel caso di specie inoltre i requisiti richiesti per l'affidamento risultano soddisfatti e pertanto il Comune di Novellara può, in base alla normativa vigente e per tutte le motivazioni di cui sopra sia normative che di convenienza, affidare il servizio di che trattasi "*In house providing*" alla Associazione Pro.di.gio. (progetti di

Giovani), a totale capitale pubblico, con sede in Piazza Roma 18 – 42012 -Campagnola Emilia (RE) per un contributo in conto esercizio annuo stimato in € 30.000,00 (IVA esente in quanto prestazioni educative) .

Novellara li 17/12/2017

4° Settore. Staff del Sindaco.
Lavori Pubblici. Politiche Economiche,
Culturali e dell'Integrazione. Giovani,
Sport, Eventi.
f.to (Dott. Cantarelli Marco)

ALLEGATI:

- "Progetto Giovani 2018" acquisito con prot. 27029 del 15.12.2017;
- Quadro economico di stima della economicità della gestione in house

Quadro economico di stima della economicità della gestione in house

COSTING CENTRO GIOVANI									
		ore sett	numero operatori	tot ore/sett	€/cad	numero settimane		TOT	tot ore
apert	educatore D1	15	2	30	€ 18,00	47	€	25.380,00	
apert	coordinatore D3	0,5	1	0,5	€ 22,50	47	€	528,00	
								€	25.908,00
SPESE FORFETTARIE									
spese per esperti/eventi/formazione								€	1.692,00
Progettazione, coordinamento, rendicontazione								€	2.400,00
								€	4.092,00
								TOT COMPL	€ 30.000,00

COSTING CENTRO GIOVANI tariffario coop sociali - Contratto Coll.naz. 2013 non aggiornato									
		ore sett	numero operatori	tot ore/sett	€/cad	numero settimane		TOT	tot ore
apert	educatore D1	15	2	30	€ 20,78	47	€	29.299,80	
apert	coordinatore D3	0,5	1	0,5	€ 23,48	47	€	551,78	
								€	29.851,58
SPESE FORFETTARIE									
spese per esperti/eventi/formazione								€	1.692,00
Progettazione, coordinamento, rendicontazione								€	2.400,00
								€	4.092,00
								TOT COMPL	€ 33.943,58