



COMUNE DI RUVO DI PUGLIA

CITTA' METROPOLITANA DI BARI

Allegato "A"

RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA “ASILO NIDO” EX ART. 34 D.L. 18 OTTOBRE 2012 N. 179 CONVERTITO IN L. 221/2012

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di Asilo Nido
Ente affidante	Comune di Ruvo di Puglia
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	Procedura di gara aperta
Durata del contratto	5 anni educativi - periodo 2022/2027
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Ruvo di Puglia

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dr.ssa Grazia Tedone
Ente di riferimento	Comune di Ruvo di Puglia
Area/servizio	Attività Sociali, Educative, Culturali
Telefono	0809507401
Email	grazia.tedone@comune.ruvodipuglia.ba.it
Data di redazione	

PREMESSA

Il quadro normativo che disciplina i servizi pubblici locali prevede che l'affidamento dei medesimi sia preceduto da apposita relazione che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale (art. 34 D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 convertito in L. 221/2012).

Considerata la qualificazione del servizio "asilo nido" quale "servizio pubblico locale di rilevanza economica" e come tale, rientrante nel predetto dettato normativo, la presente relazione è quindi finalizzata, con riferimento all'asilo nido comunale ubicato in via C. Stasi, principalmente a:

dimostrare la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la specifica forma di affidamento prescelta;

specificare gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le corrispondenti compensazioni economiche, se previste.

giustificare le ragioni della scelta in merito alla modalità di affidamento.

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La cornice normativa in cui si inquadra il servizio oggetto dell'affidamento viene descritta sinteticamente in riferimento ai tre gradi legislativo-regolamentari: europeo, nazionale e regionale.

1 - disciplina europea

Al netto delle disposizioni in materia di servizi di interesse generale di rilevanza economica, unico riferimento di indirizzo e omogeneizzazione sul tema nel territorio europeo sono gli obiettivi stabiliti in seno al Consiglio europeo riunito a Barcellona del 2002, in termini di diffusione di servizi per l'infanzia, tra cui gli asili nido. In tal senso, gli stati membri devono impegnarsi ad offrire i servizi de quo:

- ad almeno il 33% di bambini sotto i 3 anni (obiettivo che riguarda la presenza di asili nido e di servizi per la prima infanzia);
- ad almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico (obiettivo che in Italia riguarda le scuole per l'infanzia).

Sul primo fronte, quello degli asili nido e dei servizi per la prima infanzia, il legislatore italiano ha integrato l'obiettivo del 33% anche nella normativa nazionale. Il decreto 65 del 2017 all'articolo 4.

2 - disciplina nazionale

Il combinato disposto in materia di "Asili Nido" trova capo **nella Legge 6 dicembre 1971, n° 1044 "Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato"**. È la legge che istituisce in Italia l'asilo nido come un "servizio sociale di interesse pubblico" (Art. 1).

Lo scopo principale del servizio è "provvedere alla temporanea custodia dei bambini, per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e anche per

facilitare l'accesso della donna al lavoro nel quadro di un completo sistema di sicurezza sociale" (Art. 2).

Corollario normativo fondamentale: **Legge 5 febbraio 1992, n° 104**: "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate"; **D.Lgs 39/2014** - certificato penale antipedofilia per il lavoro in asilo nido.

Altro caposaldo normativo è la **L. 328/2000, artt. 16 e 22** la quale, nel riconoscere e sostenere il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale, promuove la realizzazione di livelli essenziali di prestazioni e servizi tesi al sostegno delle responsabilità familiari e al fine di favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare, tra cui quelli rivolti alla prima infanzia.

Altro riferimento normativo è la **Legge 107/2015**, cosiddetta "**riforma della Buona Scuola**", che tra le varie azioni riforma anche gli asili nido e i servizi per l'infanzia, in particolare tramite la definizione del "sistema integrato 0-6 anni" (legge 107/2015, art. 181, comma e), e una serie di cambiamenti relativi alla figura dell'educatore di nido d'infanzia e del coordinatore pedagogico dei servizi per l'infanzia. La legge 107/2015, in riferimento agli asili nido, è in realtà una legge delega, con cui il Governo si impegna a definire, con appositi Decreti Attuativi, i vari punti elencati.

A discendere dalla predetta legge il **D.Lgs. n. 65 del 13 aprile 2017** "Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107".

3 - normativa regionale

Il corpus di disciplina degli Asili Nido regionale pugliese si articola come segue:

- L.R. 19/2006, art. 41, comma 1 (lettera g) e comma 8;
- Reg.Reg. 4/2007, Tit. V, capo I, art. 53 (nido d'infanzia).

Con particolare riferimento all'attribuzione delle funzioni di enti di governo degli ambiti territoriali ottimali che le Regioni hanno disposto in attuazione del D.L. 138/2011, art. 3-bis e della normativa di settore, il servizio di Asilo Nido non rientra tra questi.

4 – regolamento comunale

Quanto alla titolarità della competenza in materia di affidamento del servizio pubblico di gestione del servizio di che trattasi, questa permane in capo al Consiglio Comunale di Ruvo di Puglia ai sensi dell'art. 42, co. 2, lett. e) del D. Lgs n. 267/2000.

SEZIONE B

definizione del servizio e di tutte le sue componenti

Oggetto della concessione di cui trattasi è il servizio di gestione e conduzione di Asilo Nido quale servizio educativo e sociale di interesse pubblico, aperto a tutte le bambine e i bambini in età compresa tra i 3 e i 36 mesi, che concorre con le famiglie alla loro crescita e formazione nel quadro di una politica per la prima infanzia e a garanzia del diritto all'educazione, nel rispetto della identità individuale, culturale e religiosa.

Il quadro prestazionale minimo, pertanto oggetto di miglioramento ed integrazione in fase di proposta di concessione da parte del concorrente Concessionario, è la gestione delle attività di seguito indicate:

- servizio di cura e sorveglianza continuativa del bambino;
- tempo riposo in spazi adeguatamente attrezzati;
- svolgimento del progetto educativo e organizzativo che prevede attività educative e attività ludico-espressive;
- attività ricreative di grandi gruppi;
- attività laboratoriali e di prima alfabetizzazione;
- somministrazione pasti.

Ulteriori condizioni gestionali:

- organizzazione e gestione del servizio di ristorazione affidato a soggetto esterno qualificato;
- interventi di pulizia, sanificazione e derattizzazione,
- integrazione – ove necessario – di arredi, attrezzature e stoviglie;
- espletamento delle pratiche necessarie al cambio di gestione ed alla presentazione della dichiarazione di inizio attività, così come previsto dalle vigenti normative in materia di autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento;
- adeguamento ad eventuali diverse normative che intervenissero, nel periodo della Concessione, in merito ai requisiti di funzionamento degli asili nido, senza per questo rivalere diritto ad eventuale risarcimento danni da parte della Stazione Appaltante;
- applicazione, salvo adeguamento ISTAT annuale, delle tariffe vigenti ed applicate agli utenti residenti ammessi al servizio, al fine di garantire ai cittadini, la possibilità di accesso alle misure nazionali e regionali per il sostegno all'accesso al Servizio di Asilo Nido.

Con tale servizio si intende perseguire i seguenti obiettivi:

- promuovere lo sviluppo psico-fisico, cognitivo, affettivo e sociale del bambino;
- favorire l'instaurarsi di relazioni significative tra bambini ed adulti;
- offrire sostegno alle famiglie nel loro compito educativo garantendo assistenza sul piano psicologico, pedagogico, emozionale e sociale;
- promuovere modalità di integrazione e di scambio con tutte le realtà educative presenti sul territorio ed in particolare con la scuola dell'infanzia in modo da promuovere ed agire attraverso un lavoro di rete, nel rispetto delle funzioni che ciascun attore può svolgere;

descrizione delle modalità di erogazione del

L'Asilo Nido Comunale che accoglie bambini in età compresa tra i 3 e i 36 mesi, residenti nel Comune di Ruvo di Puglia, è svolto con prestazioni professionali socio-educative, effettuate in favore di un numero massimo di 41 minori divisi in 4

servizio fasce di età come previsto dall'art. 53 del Regolamento Regionale n. 4/07 e s.m.i..
Gli iscritti potranno, ai sensi dell'art. 53, comma 1 (Ricettività) del Regolamento Regionale 18 gennaio 2007, n. 4, essere incrementati nella misura del 30% per gli utenti in fascia di età 3-12 mesi; del 25% per gli utenti in fascia di età 13-23 mesi; del 20% per gli utenti in fascia di età 24-36 mesi.
Gli incrementi di cui al punto precedente, possono essere introdotti in considerazione dello scarto giornaliero tra bambini iscritti e i reali frequentanti.
I bambini ammessi al servizio asilo nido comunale devono essere suddivisi in sezioni omogenee per età, così come previsto dalla normativa regionale vigente.
Il Concessionario dovrà garantire per conto dell'Amministrazione Comunale, ma in nome proprio e a proprio rischio, la gestione educativa, il costo del personale e le forniture necessarie al completo ed efficace funzionamento del servizio, il servizio di refezione mediante l'acquisto di pasti da soggetto terzo qualificato e secondo una tabella dietetica redatta da un medico nutrizionista. Dovrà garantire, altresì, il riassetto degli ambienti, la manutenzione ordinaria, l'arredamento, la gestione amministrativa in ordine all'introito del costo del servizio dovuto da parte delle famiglie dei fruitori e dall'Ambito Territoriale per la parte riguardante i Voucher conciliazione.
Il Concessionario durante l'esecuzione del contratto è responsabile per infortuni e danni derivanti a terzi dall'operato dei propri operatori, pertanto dovrà adottare tutti i provvedimenti e le cautele necessarie, con l'obbligo di controllo, al fine di garantire tutte le condizioni di sicurezza e prevenzione infortuni.
L'immobile verrà concesso completo di arredi, attrezzature, materiali e strutture ludiche e didattiche; i Concorrenti alla gara potranno prenderne visione durante un sopralluogo che consentirà loro di formulare le offerte sulla base dello stato di fatto dell'immobile e di quanto in esso contenuto.

indicazione degli assetti gestionali e tecnico-produttivi richiesti al soggetto gestore per il conseguimento degli obiettivi

Il rapporto numerico tra personale e bambini-ospiti dovrà essere calcolato sulla base del numero totale di posti programmati in relazione alla ricettività o capienza della struttura.

La struttura deve avere un coordinatore pedagogico, in possesso dei titoli di studio e dei requisiti professionali previsti dalla normativa vigente, e in coerenza con quanto indicato

all'art. 46 del presente Regolamento.

Il personale richiesto per la organizzazione delle attività di asilo nido sono:

- gli educatori: in misura minima di 1 educatore ogni 5 bambini di età compresa tra i 3 e i 12 mesi; di 1 educatore ogni 8 bambini di età compresa tra i 13 e i 23 mesi, di 1 educatore ogni 10 bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi;
- il personale addetto ai servizi generali: quando tali servizi vengano svolto da personale interno, e non affidati a strutture esterne, il rapporto personale - ospiti è di 1 addetto ai servizi generali per 20 bambini;
- personale dedicato per la cucina, se i pasti vengono preparati all'interno della struttura;
- in presenza di bambini diversamente abili il rapporto operatore-bambino deve essere di 1 educatore per 1 bambino;

Se la struttura accoglie anche minori con problematiche psicosociali, nella équipe devono essere presenti anche educatori professionali, ex Decreto n. 520/1998, nonché le altre figure professionali adeguate in relazione alle prestazioni sociosanitarie richieste. Le eventuali prestazioni sanitarie sono erogate dal Servizio Sanitario Regionale, nel rispetto del modello organizzativo vigente.

B.2 OBBLIGHI DEL DEL SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Obblighi generali SPU e aiuti di Stato

Oltre al rispetto integrale dei contenuti del Regolamento Comunale, del Capitolato speciale e del Disciplinare di gara, nonché al rispetto delle normative vigenti e in divenire, sia con riferimento alle norme di tutela dei diritti degli utenti, sia con riferimento alle indicazioni sugli standard qualitativi e quantitativi dei servizi, il Concessionario dovrà operare con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, garantendo che il servizio sia prestato in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

Il Concessionario, nella gestione di tutti i servizi e nell'espletamento delle attività affidate, è obbligata al rispetto delle previsioni di cui alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 Gennaio 1994 "Principi nell'erogazione dei servizi pubblici".

Standard e parametrizzazioni degli obblighi di servizio sono disciplinati dall'art. 53 del Regolamento regionale n. 4 del 18.01.2007 della Regione Puglia.

Nella concessione di cui trattasi, non è prevista alcuna compensazione degli obblighi di servizio pubblico; essi restano in capo al soggetto Concessionario e si congiungono agli altri rischi operativi della concessione.

Non si configura quindi alcuna fattispecie di aiuti di Stato.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

la concessione di servizio

Si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico succitati, che inducono l'Ente ad operare la scelta dell'affidamento ad un soggetto terzo.

Infatti, il Comune di Ruvo di Puglia, pur disponendo della proprietà dell'immobile destinato ad asilo nido, non dispone né di personale dipendente né degli ulteriori mezzi propri da poter impiegare per lo svolgimento del servizio; né i numerosi

vincoli in materia di personale possono consentire la gestione diretta.

Questo escluderebbe a priori una gestione diretta.

Analogamente andrebbe operata in senso alla possibilità di affidamento diretto a società c.d. *in house*: non sono presenti operatori economici a titolarità comunale con strutture tecnico-organizzative utili alla gestione del servizio de quo.

Infine, è da escludersi anche l'affidamento a società a capitale misto pubblico e privato con procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio. Infatti, i costi di procedimento e di mantenimento del partenariato non giustificano alcun vantaggio aggiuntivo in sede di controlli sulla gestione, che sono altrettanto garantiti, nel caso specifico, anche in seno ad un rapporto contrattuale di appalto con soggetto terzo.

Inoltre, l'affidamento esterno ha consentito, nel corso delle passate annualità, sia risparmi di spesa, che risultati gestionali ed operativi positivi, con soddisfazione da parte dell'utenza.

Si rileva, pertanto, che una prosecuzione nell'esternalizzazione del servizio di cui all'oggetto, costituisce l'unica modalità percorribile per la gestione dello stesso e per il raggiungimento di tutti gli obiettivi di miglioramento che l'Amministrazione comunale intende perseguire.

Nel rispetto dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo, al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione, verrà indetta una procedura di selezione ad evidenza pubblica aperta a tutti gli operatori del settore (procedura di gara aperta, ai sensi dell'art. 60 del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 s.m.i.).

Tutto ciò evidenziato, si valuta che la forma di gestione del servizio più adatta è la concessione dei servizi, come disciplinata nella Parte III del D. Lgs. n. 50/2016 all'art. 164 e seguenti.

La scelta di tale forma di gestione si basa fondamentalmente sulle seguenti ragioni:

- riconduzione in capo al soggetto concessionario del rischio gestionale in ordine al servizio affidato;
- possibilità di ottenere una sostanziale valorizzazione dei servizi in concessione, grazie alla maggiore autonomia operativa del concessionario e conseguentemente alla possibilità di realizzare attività innovative e migliorative inerenti la qualità del servizio reso.

Inoltre, si è del parere che la concessione riesca a contemperare i principi di trasparenza del "pubblico" con quelli di economicità ed imprenditoriali del "privato", consentendo altresì di mantenere in capo al Comune una forma di controllo e supervisione rispetto alla conduzione del servizio, senza snaturare uno schema organizzativo di natura privatistica snello ed esterno all'ente.

Il soggetto a cui affidare in concessione il servizio dovrà essere in possesso dei seguenti requisiti soggettivi: compatibilità della natura giuridica e dello scopo sociale dei soggetti con le attività oggetto della concessione, solidità organizzativa, economica e finanziaria certificata, esperienza documentata nel settore oggetto della concessione, applicazione dei contratti collettivi nazionali e

correttezza delle posizioni previdenziali nei confronti di tutti gli operatori, impegno a stipulare polizze assicurative per la responsabilità civile nel corso delle attività prestate.

Il concessionario sarà individuato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95, comma 3 lettera a) del citato decreto, al fine di garantire la ricercata qualità del servizio attraverso la costruzione di un adeguato capitolato coerente con gli obiettivi prefissati.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA SCELTA

sostenibilità della concessione

Operata la scelta tra le tre principali forme di gestione del servizio de quo, ed escluse per deduzione logica l'assunzione di una qualsiasi forma di gestione diretta, si è proceduto alla verifica della sostenibilità del modello gestionale attraverso costruzione di Piano Economico Finanziario previsionale

Le previsioni hanno poggiate su un'ipotesi generale di programma operativo tipizzato per il settore di riferimento, temperato alla contingenza strutturale e di contesto, nonché agli obblighi contrattuali emergenti dal capitolato, unitamente ai dati storici di gestione afferenti all'ultimo ciclo di affidamento.

L'analisi prognostica economico-finanziaria esprime chiaramente la sussistenza di una redditività sufficiente a garantire la copertura non solo dei costi di 8

gestione ordinaria, ma anche di quelli emergenti dagli obblighi di servizio pubblico. Ne discende l'inapplicabilità di misure di compensazione al servizio per esternalità non retribuite.

Tale redditività descrive di contro la possibilità per l'Amministrazione comunale di prevedere un canone di concessione del servizio pari all'utile netto di gestione ridotto dalla compensazione degli oneri figurativi.

La struttura del mercato, in concorrenza, vede un numero adeguato di operatori che potrebbero competere in sede di gara.

Ne discende, che l'esperimento di una gara ad evidenza pubblica per l'affidamento in concessione del servizio di cui trattasi, appare la soluzione meglio percorribile, tenuto conto anche della necessità dell'Amministrazione di valorizzare il servizio in concessione grazie alla maggiore autonomia operativa del concessionario e conseguentemente alla possibilità di realizzare attività innovative e migliorative inerenti la qualità del servizio reso.

**sintesi metodologica
di stima e i principali
valori**

Nella determinazione del risultato operativo/utile, presunto e non vincolante per l'Amministrazione Comunale, predisposto nell'ipotesi di totale copertura dei posti (n. 41 – cosa sempre verificata nello scorso quinquennio), l'equilibrio economico finanziario viene garantito dal ricavo per le rette dell'asilo poste a carico all'utenza e dalla compartecipazione dell'Ambito con fondi della Regione Puglia.

I costi sono stati stimati, su base parametrica emergente dalla funzione di produzione del servizio (sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo), attraverso metodo misto: su preventivo e su dati storici.

Ricavi di gestione (5 anni): 1.556.408,45 € (valore della concessione)

Ricavo di gestione medio annuale: 311.281,69 €

Costi di produzione medio annuale: 305.760,55 €

Utile netto medio annuale: 4.179,50 € (valore del canone annuale a base d'asta)

NOTE

Al concessionario non sono richieste manutenzioni straordinarie.

CONCLUSIONI

In relazione a quanto suddetto, si esprime una valutazione complessivamente positiva in ordine all'affidamento in concessione del servizio "asilo nido", così come su descritto, in quanto esso rappresenta per l'amministrazione comunale la scelta più idonea e conveniente, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

Al fine di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, la presente relazione viene pubblicata per la durata di 30 giorni sul sito istituzionale del Comune di Ruvo di Puglia - "Amministrazione Trasparente".

La Direttrice d'Area Attività Sociali Educative e Culturali

Dott.ssa Grazia Tedone

