

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELL' AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO EDUCATIVO DI NIDO D'INFANZIA "GIOCOGIOCANDO" DI POGGIO RENATICO (EX D.Lgs. 23 DICEMBRE 2022 N. 201, ART. 14 COMMA 3) SETTEMBRE 2024- AGOSTO 2025.

INFORMAZIONI DI SINTESI	
OGGETTO DELL'AFFIDAMENTO	SERVIZIO EDUCATIVO DI NIDO D'INFANZIA "GIOCOGIOCANDO" DEL COMUNE DI POGGIO RENATICO AA.EE. 2024/25 2025/26 CON POSSIBILE RINNOVO AA.EE. 2026/27 E 2026/28
Importo dell'affidamento	€ 751.852,00, IVA esclusa
Ente affidante	COMUNE DI POGGIO RENATICO tramite la CUC della Provincia di Ferrara per la gestione della procedura selettiva per conto del Comune
Tipo di affidamento	CONCESSIONE
Modalità di affidamento	AFFIDAMENTO TRAMITE PROCEDURA A EVIDENZA PUBBLICA SECONDO MODALITA' PREVISTE DALL' ART.15 DEL D.LGS. N.,201/2022 (D.LGS. 201/2022, ART. 14, COMMA 1, LETT. A)
Nuovo affidamento di servizio esistente	SI
Nuova istituzione	NO
Durata dell'affidamento	1 ANNO CON POSSIBILE PROROGA TECNICA - INIZIO SETTEMBRE 2024
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	COMUNE DI POGGIO RENATICO

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Testoni Raffaele
Ente di riferimento	Comune di Poggio Renatico
Settore	Area Servizi alla Persona
Telefono	0532 824520
Email	rtestoni@comune.poggiorenatico.fe.it
Data di redazione	marzo 2024

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

I servizi della prima infanzia sono stati riconosciuti come servizi pubblici locali a rilevanza economica. Gli asili nido sono servizi educativi per la prima infanzia che concorrono alla crescita dei bambini e al sostegno genitoriale, collaborando con le famiglie nei compiti di educazione e cura. Tali servizi hanno la finalità di garantire il benessere psico-fisico dei bambini e di favorire lo sviluppo delle loro potenzialità affettive, cognitive, relazionali e sociali, nel rispetto dell'identità individuale e culturale di ciascuno. Pur nella loro specificità, i servizi contribuiscono a supportare la genitorialità e a creare una relazione sociale fra le famiglie. Particolare attenzione è rivolta ai bambini e alle famiglie fragili. Il bambino viene considerato una persona con specifiche abilità e competenze fin dalla tenera età.

Qui di seguito le normative specifiche di settore:

- L.R. n. 19 del 25 novembre 2016 e ss.mm.
- direttiva regionale approvata con deliberazione di Giunta Regionale n. 1564 del 16 ottobre 2017
- direttiva regionale approvata con deliberazione di Giunta Regionale 704 del 13 maggio 2019
- regolamento di gestione dei servizi educativi comunali per l'infanzia) approvato con deliberazione Consiglio Comunale n. 68/2021

Normativa relativa alla concessione

Gli art. 176 e ss del D.Lgs. n. 36/2023 regolano la concessione di servizi, che comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo, assunto quando, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione del servizio oggetto della concessione.

Indicatori di riferimento e schemi di atto

In ordine agli indicatori e schemi di atto ex artt. 7 e 8 del D. Lgs. n. 201/2022, si dà atto che al momento non risultano adottati o pubblicati sul portale ANAC – Autorità nazionale anticorruzione, indicatori o schemi applicabili al servizio in oggetto

Descrizione servizio

Il servizio educativo nido d'infanzia comunale denominato "Giocogiocando" sito in Poggio Renatico, Via Aldo Moro n.6 è un servizio a carattere socio-educativo, rivolto a bambini in età compresa fra i 3 mesi e i 3 anni (36 mesi) che, avendo presentato domanda di iscrizione, si troveranno in posizione utile nella graduatoria comunale.

La capacità ricettiva massima della struttura è pari a 66 bambini, di cui 54 riservati al comune. Il servizio accoglie prioritariamente bambini residenti e, a fronte di disponibilità di posti, richiedenti provenienti da altri comuni.

Il concessionario può, compatibilmente con la disponibilità di posti nella struttura non riservati al comune, inserire bambini e applicare per essi rette diverse da quelle comunicate dall'ente ed applicate per i posti riservati.

Nei mesi di luglio e agosto, al termine dell'anno educativo, il concessionario può organizzare servizi estivi in autonomia.

Il servizio deve essere gestito rispettando:

- i contenuti del Regolamento comunale su menzionato,
- le linee guida regionali sugli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, in tema di autorizzazione al funzionamento
- le direttive contenute nel capitolato prestazionale;
- i contenuti dell'offerta tecnica presentata dal concessionario in sede di gara

Sono servizi ausiliari dell'asilo nido il servizio di refezione, di pulizia dei locali, di lavaggio, stireria e guardaroba.

Il nido ha un calendario di apertura di 47 settimane da lunedì al venerdì dalle 7,30 alle 16.30, con possibilità di posticipo fino alle 17.30 in presenza di un numero minimo di richieste, fatti salvi i giorni di vacanza natalizi e pasquali secondo il calendario scolastico annuale.

E' facoltà del concessionario prevedere servizi aggiuntivi a favore dell'utenza, anche con estensione delle giornate di apertura e/o dell'orario di frequenza, a discrezione del gestore/concessionario, purché in linea con le finalità del servizio di nido e nel rispetto di tutti i parametri di legge, previa comunicazione al Comune.

I locali sede del servizio e la relativa attrezzatura, di proprietà del Comune di Poggio Renatico, saranno messi a disposizione del concessionario a titolo oneroso per tutta la durata della concessione, per € 30.000,00 annui, da pagarsi in n. 3 quote trimestrali.

Non è prevista la realizzazione di infrastrutture e/o impianti di alcun genere

Personale da impiegare

Per la gestione del Nido il concessionario è tenuto ad impiegare un numero di educatori e di ausiliari tale da consentire il pieno rispetto dei parametri fissati dalla normativa Regionale e dotati dei titoli e dei requisiti previsti dalla stessa normativa.

Il gestore assume l'onere retributivo degli operatori impiegati nella gestione dei Servizi secondo i parametri stabili dal CCNL di riferimento, coerente con la tipologia dei Servizi gestiti, nel rispetto delle normative e degli accordi vigenti in materia nel territorio forlivese quanto a corrispettivo, inquadramento, responsabilità, assicurazione, previdenza e sicurezza sul lavoro.

Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

Nell'erogazione del servizio di asilo nido sono obiettivi di interesse pubblico: la prestazione in modo ininterrotto del servizio (continuità), l'ammissione a favore di tutti gli utenti del territorio interessato senza distinzione di sesso, nazionalità, etnia, religione, gruppo sociale (universalità), l'indipendenza dell'ammissione dalla situazione economica del nucleo (parità), l'accessibilità economica del servizio per l'utenza (fruibilità), la realizzazione del servizio secondo le specifiche esigenze del Comune e gli standard da esso stabiliti (qualità), nonché la chiarezza della gestione del servizio e delle risorse pubbliche (trasparenza)

La gestione dell'asilo nido è soggetta ad obblighi di servizio pubblico previsti dalla legislazione di settore e dal regolamento comunale adottato.

La normativa regionale di settore, richiamata trattando del quadro normativo di riferimento del servizio è esaustiva nell'individuazione dei requisiti, degli standard e degli indicatori di attività e di risultato.

In quanto servizio pubblico locale a rilevanza economica, erogato a favore di una particolare specifica fascia della popolazione locale (famiglie con minori 0/3 anni), il servizio di asilo nido è idoneo a essere finanziato con risorse private, in quanto le famiglie che fruiscono del servizio sono disponibili a supportarne almeno in parte il peso economico attraverso un sistema tariffario, che tiene conto da un lato dei costi complessivi del servizio e delle potenzialità reddituali dei nuclei e dall'altro dei prezzi di mercato di servizi analoghi svolti nei territori limitrofi e del carattere squisitamente sociale della prestazione.

Ne discende che la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla gestione del servizio di asilo nido proviene, in ragione del rischio operativo assunto dall'operatore privato, in misura significativa da risorse reperite dal medesimo, in primis attraverso le tariffe di frequenza degli utenti.

Nel modello prescelto le rette mensili di frequenza sono stabilite dal sistema tariffario adottato dalla Giunta comunale, soggetto a valutazione di aggiornamento annuale.

Il sistema tariffario e l'idoneità del servizio di asilo nido ad essere finanziato con risorse private, non consente peraltro, proprio in ragione degli obblighi di servizio ad esso connessi, il raggiungimento e mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione tout court, senza una compensazione di tipo pubblico. Pertanto, per garantire l'equilibrio economico-finanziario, è previsto un intervento pubblico e il Comune riconosce la copertura di costo per utente offerta in sede di gara dal concessionario.

Il sistema tariffario così adottato permette una efficiente allocazione del rischio operativo, sia in quanto la gestione dipende dall'utenza ammessa (per numero e tipologia di servizio prescelto), richiedendo da parte dell'operatore una gestione ottimale delle risorse umane impiegate nel servizio (rapporto educatore/minori), sia in quanto compete all'operatore medesimo la riscossione delle tariffe direttamente dall'utenza.

In tema di conformità alla disciplina europea degli aiuti di Stato, fermo che il servizio di asilo nido può configurarsi come servizio d'interesse economico generale (SIEG), si evidenzia che:

- la Corte di giustizia europea, nella sentenza Altmark, ha ritenuto che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non Costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFUE a condizione che siano soddisfatti cumulativamente i seguenti quattro criteri:

- a) l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- b) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- c) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole.
- d) la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività.

Si ritiene che tutte le quattro condizioni siano soddisfatte per il servizio oggetto della presente analisi sia in quanto se ne prevede specifico incarico mediante contratto di concessione, affidato a seguito di procedura ad evidenza pubblica (criteri lett. a e d), sia in quanto il contratto di concessione fissa esplicitamente i parametri di calcolo della compensazione ed i limiti dello stesso alla copertura dei costi di gestione (criteri lett. b e c),

Modalità di affidamento prescelta e motivazione

La gestione diretta del servizio, sulla base del modello di nido integrato descritto dalla normativa regionale, non è sostenibile dall'Amministrazione impossibilitata sia per la mancanza di struttura e personale professionalmente idoneo da dedicare al servizio, sia per i vincoli di finanza pubblica che ne impediscono la necessaria continuità ed efficienza.

Anche l'istituto dell'appalto si configura come particolarmente oneroso per l'Amministrazione considerato che il costo del servizio da sostenere interamente con fondi di bilancio è molto elevato.

L'esternalizzazione della gestione ed il correlato ricorso a capitali ed energie private pertanto è apparsa fin dall'istituzione l'unica strada percorribile per superare la carenza di risorse pubbliche.

L'Amministrazione ha fin dal 2016 individuato nella concessione la forma di gestione più idonea del servizio, in grado di rispondere agli obiettivi di convenienza economica e di garanzia di continuità del servizio, mantenendo le attività di controllo e verifica.

La progettazione di un servizio socio-educativo quale l'asilo nido richiede competenze professionali molto specifiche; egualmente la gestione del servizio richiede personale adeguatamente formato con titoli di accesso specifici e costante aggiornamento. La concessione rispetto all'appalto conferisce al gestore privato un maggior margine di azione ed autonomia; la formula della concessione permette all'ente locale di individuare un quadro progettuale di massima del servizio, lasciando all'operatore economico lo spazio per elaborare un proprio specifico progetto gestionale del servizio all'interno del quadro progettuale di massima, progetto della cui realizzazione è poi interamente responsabile, previa individuazione fra le proprie risorse umane di quelle professionalmente più adeguate alle filosofie e strategie educative sottese al progetto. Il ruolo dell'ente locale da soggetto che progetta interamente e in maniera completa ed esaustiva il servizio pubblico (tipico dell'appalto), diviene – nel caso del nido- di programmazione, di definizione degli obiettivi di interesse generale, di progettazione di massima e, una volta affidato il servizio, di supervisione e controllo. La scelta del modello concessorio trasla il rischio gestionale al concessionario e contemporaneamente il rapporto con l'utenza, che diviene diretto e preminente con il gestore. Stanti le finalità educative e formative peculiari del servizio di asilo nido più sopra enucleate, la relazione gestore/utente diviene centrale.

Diversamente il modello dell'appalto di servizi privilegia il rapporto fra ente appaltante e appaltatore, mentre l'utenza - quando presente - ha nell'ente locale il proprio interlocutore naturale. Il rapporto privilegiato del

gestore con l'utente, tipico della concessione, sotto altro profilo costituisce altresì il miglior contesto per generare soluzioni innovative nella gestione ed erogazione del servizio, in quanto la famiglia ha un canale diretto dove rappresentare i propri bisogni in continua evoluzione.

La formula della concessione determina infine una maggiore responsabilizzazione dell'operatore economico concessionario, in quanto la remunerazione della propria attività dipende in maniera preponderante dagli introiti derivanti dalle rette pagate dagli utenti, il cui numero non è predeterminabile ma soggetto ad oscillazioni fisiologiche dovute al tasso di natalità, o alla preferenza per servizi analoghi in territori limitrofi, o ancora alla possibilità, di accedere anticipatamente alla scuola dell'infanzia; tutti questi fattori determinano nel concessionario la necessità di elevati standard di qualità dei servizi e di gradimento da parte dell'utenza.

La concessione di servizi appare pertanto come la soluzione organizzativa al momento più adeguata ad assicurare la qualità, le peculiarità, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio di asilo nido e conseguentemente la piena soddisfazione dei bisogni dell'utenza.

Il modello organizzativo prescelto, oltre a rispondere agli obiettivi di qualità, convenienza economica e di garanzia di continuità del servizio, è valutato altresì rispettoso del principio fondamentale di tutela della concorrenza. Al fine di perseguire il maggior grado di efficienza possibile nel perseguimento del pubblico interesse, si ritiene inoltre che l'erogazione del servizio debba avvenire attraverso un unico operatore, che consenta allo stesso di massimizzare economie di scala ed al Comune di ottimizzare le procedure di controllo della qualità del servizio.

I positivi risultati delle passate gestioni del servizio attraverso il modello concessorio, sono rappresentati da un lato dalla pressoché costante copertura dei posti disponibili presso la struttura, che permette al servizio di funzionare con la massima ottimizzazione dei costi, dall'altro dal regolare ed ininterrotto rilascio dell'autorizzazione all'esercizio.

L'affidamento della concessione avverrà col criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, in linea con le previsioni dell'art. art.108 codice dei contratti.

Durata dell'affidamento

La concessione avrà durata di 1 anno educativo con decorrenza presumibile dal 20 agosto 2024 e scadenza al 7 agosto 2025. Alla data di scadenza del contratto, lo stesso si intenderà cessato senza disdetta da parte del Comune. E' prevista la possibilità di proroga tecnica per quattro mesi agli stessi patti e condizioni nelle more dello svolgimento delle procedure selettive per nuovo affidamento.

Valore dell'affidamento

Il valore presunto per l'intera durata della concessione è così stimato:
anno educativo 2024/25 € 535.852,00, IVA esclusa, (settembre-dicembre 2024 € 207.360,00 – gennaio giugno 2025 € 318.492,00 con € 423.147,15 di spese di personale ed eventuali € 10.000 per abbattimento rette CRE in presenza di erogazione all'ente di finanziamento statale)

proroga tecnica per mesi 4 - € 216,000,00 IVA esclusa, con € 175.392,66 di spese di personale, di cui € 0.00 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso, per complessivi € 751.852,00, IVA esclusa;

La base d'asta è calcolata sul corrispettivo mensile per bambino iscritto pari a € 580,00, da settembre a dicembre 2024 ed € 593,000 da gennaio a giugno 2025, IVA esclusa, per n. 54 presunti utenti .

Il valore complessivo che ne discende è da considerarsi indicativo, in quanto sarà la domanda dell'utenza effettiva a definire il tipo di servizio e conseguentemente il valore reale dell'affidamento, né l'eventuale diminuzione dell'utenza dà luogo a variazioni delle condizioni contrattuali.

L'importo complessivo dei servizi discende da una stima condotta secondo un'analisi dei dati in possesso dell'ente e riferendosi al CCNL cooperative sociali.

Non ricorre la fattispecie determinante l'obbligo di redazione di apposito documento unico di valutazione dei rischi da interferenza (D.U.V.R.I.) pertanto il collegato costo per la sicurezza è considerato pari a zero.

Analisi di efficienza ed economicità della scelta

L'analisi economico-finanziaria del modello gestionale del servizio attraverso il piano economico finanziario di massima (PEF), così come la positiva esperienza maturata negli anni e il favore di legge per la traslazione del rischio operativo in capo al concessionario, evidenziano ed attestano la sostenibilità del modello e forniscono riscontro dell'equilibrio economico-finanziario in relazione all'efficienza della gestione del servizio

Il corrispettivo stimato a base di gara e soggetto a ribasso - pari ad € 580,00, da settembre a dicembre 2024 ed € 593,000 da gennaio a giugno 2025, oneri fiscali esclusi, mensili per utente rappresenta la parte di costo per ogni utente iscritto al servizio in relazione alla tipologia di frequenza standard a tempo pieno, dal lunedì al venerdì, dalle ore 07.30 alle ore 16.30 è da intendersi onnicomprensivo di tutti gli oneri gestionali ed adempimenti posti a carico del concessionario.

Il corrispettivo del concessionario è così costituito:

- retta mensile a carico dell'utenza, deliberata annualmente dal Comune con il sistema tariffario
- contribuzione integrativa in capo al Comune concedente offerta in sede di gara.

Il Comune per l'abbattimento dei costi a carico delle famiglie residenti nel Comune, per il pagamento delle rette di frequenza al servizio con riferimento agli importi riconosciuti metterà a disposizione fondi regionali e nazionali quali "Al nido con la Regione" o altri fondi che dovessero essere introdotti durante il periodo di durata della concessione.