

RELAZIONE EX ARTICOLO 34, COMMA 20, DELLA LEGGE 17.12.2012 N.221 DI CONVERSIONE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO LEGGE N.179/2012, RELATIVA AL SERVIZIO DI NIDO D'INFANZIA

Allegata alla deliberazione del Consiglio comunale n. 8 del 20.06.2015

PREMESSA E QUADRO NORMATIVO

L'art. 34 c. 20 della L. 221/17.12.2012 di conversione con modificazioni del decreto legge n.179/2012, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, dispone 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 le forme di affidamento prescelto e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

La presente relazione si pone l'obiettivo di coniugare i contenuti di detta norma con le nuove determinazioni che, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera e) del Tuel, il Consiglio comunale di Castelvetro Piacentino è chiamato ad assumere in ordine alle modalità di gestione del servizio pubblico locale del nido d'infanzia.

Il servizio nido del comune di Castelvetro fino all'anno educativo 2013/2014 è stato così strutturato:

- Bambini iscritti e presenti 21, organizzati su due sezioni: una sezione lattanti che accoglie bambini dai 9 ai 12 mesi e una sezione mista composta da bambini dai 12 ai 36 mesi ;
- Il gruppo di lavoro è stato così formato:
 - i servizi educativi sono stati assicurati da 3 educatrici, dipendenti comunali full-time . In base al contratto EE.LL. l'orario delle educatrici è composto da una parte di lavoro svolta nel rapporto frontale con i bambini, pari a 30 ore settimanali e una parte dedicata alla progettazione, alla scelta della documentazione, agli incontri con le famiglie, alla formazione e all'aggiornamento equivalente a 200 ore annuali. Le educatrici di Castelvetro, in base ad un accordo sindacale hanno, invece, sempre un orario di 32.30 di rapporto frontale (incluso in queste ore il loro pasto) oltre ad un monte ore complessivo di 120 ore annue di lavoro dedicato alle altre attività sopra descritte. In tal modo i turni dell'orario frontale sono stati
 - 1° turno: 7:30/13:30
 - 2° turno: 8:30/14:00 e 14:30/15:30
 - 3° turno: 9:15-16:15
 - Il coordinamento pedagogico è stato affidato ad una dipendente comunale, con qualifica anche di coordinatrice Pedagogica., per circa n. 6 ore alla settimana.
 - i servizi ausiliari sono stati svolti da personale dipendente di una cooperativa per n. 30 ore settimanali;
 - il servizio mensa è stato garantito, assieme a quello della scuola d'infanzia , da una cuoca e un' aiuto cuoca , dipendenti comunali full time;
 - l'attività amministrativa è stata gestita da una dipendente comunale per circa 10 ore settimanali.

Nell'anno scolastico 2014/2015 si è verificata una riduzione di bambini iscritti. Infatti, a seguito dell'uscita di n. 17 bambini si sono iscritti al servizio solo n. 10 bambini in età compresa tra i 12 e i 24 mesi e nessun lattante, con conseguente chiusura della relativa sezione . La rilevante diminuzione di iscritti, peraltro registrata anche negli altri nidi del territorio provinciale e certamente connessa all'attuale periodo di crisi economica, ha determinato un problema organizzativo di pieno utilizzo delle tre dipendenti comunali,

risolto modificando il profilo professionale di un'educatrice che, a seguito di sua richiesta legata a necessità personali, è stata inserita, a copertura di un posto vacante in organico, nel servizio amministrativo.

Per l'anno scolastico 2015/2016 il contesto relativo all'erogazione del servizio registra ulteriori problematiche nella gestione del personale, dovute alla richiesta di collocamento a riposo di una dipendente e al cambio di profilo professionale dell'altra educatrice, in accoglimento di sue motivate esigenze.

In tale situazione la volontà dell'amministrazione rimane, comunque, quella di investire sui servizi per l'infanzia non solo quale investimento fondamentale sui bambini, cittadini e lavoratori del prossimo futuro, ma, come riconoscono gli economisti, in una prospettiva ancor più prossima, quale elemento essenziale di sviluppo economico, consentendo ad entrambi i genitori di dedicarsi alle attività lavorative.

Oltre a ciò non va trascurato il carattere socializzante dei servizi per l'infanzia e prescolari, che sono chiamati a svolgere sempre di più una funzione di luogo di incontro sociale e interculturale nei nostri territori, un'occasione importante per lo sviluppo di nuove forme di partecipazione.

Il Comune, infatti, ha approvato un importante progetto di riqualificazione e ampliamento dell'immobile sede del nido sostenuto da finanziamenti provinciali e ministeriali, che determinerà, ultimati i lavori, un aumento di capienza fino a n. 27 utenti.

Di fronte a tale situazione, per l'anno educativo 2015/2016 si ipotizza l'apertura del servizio per 19 bambini. Terminati i lavori di ampliamento, presumibilmente dall'anno scolastico 2016/2017, si potranno incentivare nuove iscrizioni per coprire tutti i posti disponibili.

La situazione sopra descritta evidenzia, dunque, la necessità di poter stabilire con ampia flessibilità il rapporto numero di utenti/personale educativo per rispettare i parametri di qualità di servizio imposti dalla normativa regionale. Costo e qualità non sono in conflitto, ma anzi una corretta amministrazione, una consapevole organizzazione dei turni di lavoro costituiscono un efficace strumento di controllo della spesa.

In tale contesto, il quadro normativo, che impone vincoli stringenti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato (attualmente la L. 190/2014 ha introdotto il blocco delle assunzioni per consentire il riassorbimento del personale in esubero delle Province) e alle assunzioni a tempo determinato, obbliga ad esternalizzare il servizio.

Il legislatore richiede, ai fini dell'esternalizzazione che vengano esplicitate:

1. le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad operare questa scelta dell'affidamento al mercato, in rapporto alla natura dei servizi affidati;
2. la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
3. i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

LE RAGIONI DELL'AFFIDAMENTO

Come già sottolineato, il nido d'infanzia è un servizio educativo e sociale di interesse pubblico aperto a tutti i bambini e le bambine di età compresa tra i sei mesi e i tre anni che concorre con le famiglie alla loro crescita e formazione. Pertanto, l'intervento del Comune in questo settore si spiega con la volontà sia di garantire il diritto all'educazione, nel rispetto dell'identità individuale, culturale e religiosa di ognuno, che di sostenere le famiglie nella cura dei figli e nelle scelte educative, che di offrire risorse volte a conciliare la vita familiare con quella lavorativa.

Il nido d'infanzia rientra tra i servizi a domanda individuale resi su specifica richiesta dell'utente.

Costituisce presupposto per l'esternalizzazione del servizio:

- a) la natura di funzione non ordinaria del servizio
- b) il fatto che il nido d'infanzia non rientra nelle mansioni istituzionali spettanti in via ordinaria agli enti locali
- c) l'impossibilità di gestire le risorse umane necessarie alla gestione a causa dei vincoli assunzionali imposti dalla normativa vigente.

Il servizio è svolto nel fabbricato di proprietà comunale sito in via San Giuseppe che ospita oltre all'nido d'infanzia anche la scuola dell'infanzia.

Attualmente il servizio è gestito in forma diretta. L'amministrazione comunale provvede, infatti, con proprio personale al servizio educativo e coordinamento pedagogico e al servizio mensa. Provvede inoltre, con proprio personale all'istruttoria delle domande e alla formazione della graduatoria per le ammissioni e alla predisposizione delle rette a carico degli utenti.

Le rette sono differenziate fra residenti e non; a favore dei residenti si applicano rette differenziate sulla base di ISEE, oltre a rette agevolate per particolari situazioni di disagio economico/sociale; sono previste tre diversi moduli orari: Part-time senza pasto, tempo corto e tempo normale oltre alla possibilità di un orario anticipato o posticipato, a richiesta il servizio è dotato di specifico regolamento di gestione.

IL MODELLO DI GESTIONE INDIVIDUATO

In tema di servizi pubblici, i modelli gestionali ravvisabili sono costituiti da: gestione diretta da parte del soggetto che detiene il bene, affidamento in appalto, affidamento in concessione.

Ciascuno di questi sistemi può, al proprio interno, snodarsi in ulteriori sottosistemi. In estrema sintesi, i tre modelli si discostano l'uno dall'altro in quanto segue:

Con la gestione diretta, il soggetto che eroga il servizio assume in proprio lo svolgimento di tutte le prestazioni, principalmente attraverso proprie maestranze e mezzi d'opera direttamente posseduti. La gestione del personale è soggetta a tutti i vincoli previsti per il personale degli enti locali e poco confacente alle necessità di un servizio che deve avere flessibilità e snellezza per intercettare le esigenze dell'utenza. Il centro di costo della gestione afferisce direttamente al bilancio dell'Ente e la responsabilità giuridica della corretta erogazione del servizio compete al soggetto gestore. Come contropartita, tutti i proventi restano ad appannaggio del soggetto come pure il controllo e le decisioni organizzative.

Con l'affidamento del servizio in appalto il titolare del servizio trasferisce sull'appaltatore, che assume a proprio carico l'organizzazione dei mezzi necessari e il rischio della gestione, il compimento del servizio medesimo verso il pagamento di un corrispettivo. Il rischio non va però inteso come ricaduta sull'appaltatore delle sorti della gestione, ma soltanto come ricaduta sullo stesso di tutti gli eventi pregiudizievoli riguardanti i mezzi utilizzati per la gestione stessa. Infatti, in tale modello, l'appaltatore è remunerato con un corrispettivo che rimane slegato dalle vicende inerenti la proficuità del servizio, il cui andamento ricade direttamente sul titolare del servizio medesimo. Questa forma di gestione garantisce la possibilità di dimensionare il servizio in base all'effettiva domanda dell'utenza non riscontrandosi i vincoli assunzionali che gravano sulla pubblica amministrazione. Resta, comunque, in capo al titolare del servizio il potere di controllo sull'andamento della gestione e la possibilità di incidere sulle scelte e metodologie attuative.

La qual cosa costituisce proprio l'elemento cardine che distingue la concessione dall'appalto del servizio. La concessione di servizi è infatti costituita da un rapporto trilaterale in cui il concessionario assume su di sé non solo i rischi tipici dell'appaltatore, ma anche quelli della proficuità della gestione. Gravano, infatti, sull'appaltatore gli oneri di gestione delle prestazioni fornite ed è a suo appannaggio che vanno i proventi della gestione riscossi direttamente. In questo modello, il concedente esercita una funzione di controllo e verifica che il concessionario mantenga correttamente il bene utilizzato per l'erogazione del servizio e somministri quest'ultimo secondo le regole fissate ex ante nel contratto di servizio, secondo una declinazione più o meno capillare dei principi dettati dalla legislazione. In questa forma di gestione, tuttavia, il controllo rimane meno incisivo.

L'Amministrazione comunale di Castelvetro Piacentino, non potendo gestire il servizio di nido d'infanzia in forma diretta, per le motivazioni già esposte, intende avvalersi del modello organizzativo del ricorso al mercato, ossia ricorrere alla scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del mercato di libera concorrenza.

LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione si è deciso di indire una procedura di selezione ad evidenza pubblica tramite gara aperta a tutti gli operatori del settore. L'appalto sarà affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83, D.L.vo n°163/2006.

I CONTENUTI SPECIFICI DI PUBBLICO SERVIZIO

Gli obblighi di servizio pubblico gravanti sull'appaltatore possono essere individuati come segue:

- garantire la massima qualità del servizio, nell'ambito degli standard definiti dalla Regione
- impiegare nell'esecuzione del servizio oggetto di gara personale (educatori, ausiliari etc.) in possesso di tutti i titoli, le qualifiche professionali e i requisiti prescritti dalla vigente normativa nazionale e regionale per poter essere impiegato nell'esecuzione delle prestazioni poste ad oggetto di gara.
- L'appaltatore è obbligato, per tutta la durata dell'appalto, ad applicare al personale dipendente il contratto collettivo nazionale di settore secondo il profilo professionale di appartenenza;
- L'appaltatore ha l'obbligo di adottare, nell'esecuzione del servizio, tutte le misure e le cautele che risultino necessarie, in base alla particolarità del lavoro, all'esperienza, alla tecnica, nonché alle prescrizioni contenute nel D.L.vo n. 81/2008 e successive normative di settore, a garantire la vita e l'incolumità psicofisica dei soggetti incaricati, a qualsiasi titolo, di svolgere le prestazioni contrattuali, nonché dei terzi, attraverso l'eliminazione, o quantomeno la riduzione, dei rischi di infortunio o di inquinamento.

Sono a carico del Comune di Castelvetro Piacentino per tutta la durata del contratto:

- La manutenzione ordinaria e straordinaria dei locali e spazi di sua proprietà in cui viene svolto il servizio;
- Il soddisfacimento delle richieste dell'utenza e il pieno sviluppo delle potenzialità del servizio mediante flessibilità e adattabilità a turnazioni ed orari diversificati delle famiglie, attivando nuove tipologie di servizio
 - La piena accessibilità ai servizi da parte di fasce sempre più ampie di popolazione
- Il pagamento all'appaltatore del prezzo offerto in sede di gara in base al numero dei bambini iscritti;
- La determinazione e la riscossione delle rette a carico degli utenti
- Il coordinamento pedagogico

Costo del servizio:

- L'attuale congiuntura economico finanziaria rende difficile prevedere con esattezza il numero degli iscritti che potrebbe variare tra un minimo di 14 utenti ad un massimo di 27. Pertanto, ai fini della determinazione dei costi, si reputa corretto prendere a riferimento la media di n. 19 iscritti e considerare le seguenti voci:
 - **BENI DI CONSUMO**
 - 3.050,00 + € 1.200,00 (materiale igienico)
 - **UTENZE**
 - Riscaldamento € 6.160,00
 - Luce € 1.450,00
 - Acqua € 934,00
 - Mensa € 13.506,00 (comprensiva di costo del personale € 5.406,00 e derrate alimentari € 8.100,00)

- Manutenzione immobile €1536,00
- Servizi ausiliari € 26.233,00 (scodellamento, pulizie, assistenza)
- Volontariato € 1.100,00
- Personale amministrativo per n. 5 ore la settimana € 5.270,00 e coordinatore pedagogico per n. 8 ore settimana € 8.432,00.
- I costi sopra indicati, per un totale di € 68.871,00, sono costi comuni sia al servizio gestito in forma diretta che a quello gestito in appalto.

L'elemento che differenzia la gestione diretta da quella in appalto è che, nel primo caso, il personale dipende direttamente dall'ente comunale e quindi i costi diretti e indiretti sono a carico del bilancio comunale; nel secondo caso il personale dipende dal soggetto appaltatore con conseguente rischio di gestione.

Il confronto tra spesa di personale in gestione diretta e in appalto è il seguente, considerando che- fino all'anno 2011 la spesa per la sostituzione del personale è stata pari a circa 5/6 mila euro annui, mentre nell'ultimo triennio la media è stata pari a circa 13.500,00 euro:

Personale educativo	Gestione diretta	Appalto
n. 3 educatori per n. 19 iscritti	103.600,00	108.133,00 **
Sostituzione personale dipendente media del triennio 2012-2013-2014:	13.500,00	
Totale	117.100,00	108.133,00

** Il costo complessivo è stato calcolato moltiplicando il costo orario, pari ad € 22,90 (soggetto a ribasso), desunto dalla tabella del contratto nazionale delle cooperative sociali- settore educativo della Provincia di Piacenza, per un numero di ore stimato sulla base di n. 19 iscritti.

Totale ore frontali n. 4229

Totale ore per rapporti con le famiglie e per la formazione n. 360

Totale ore tempo anticipato n. 133

Totale complessivo n. 4722

CONCLUSIONI

Come già evidenziato nelle premesse, la scelta di esternalizzare il servizio non è tanto influenzata dalla convenienza economica quanto dalla flessibilità organizzativa che può offrire risposte differenziate e tempestive al mutare delle richieste dell'utenza. In caso di gestione diretta, al di là, come già sottolineato, dei vincoli assunzionali, il costo del personale è un costo fisso che non varia al variare del numero dei bambini frequentanti. Inoltre, il rischio di impresa posto a carico dell'appaltatore, comporta che gravano su quest'ultimo le assenze del personale per malattia o altro.

In sintesi i costi annui da sostenere, calcolati in base ad un' utenza di n. 19 bambini iscritti, saranno:

Beni di consumo e utenze € 12.794,00

Mensa € 13.506,00

Manutenzione immobile € 1.536,00

Servizi ausiliari e volontariato € 27.333,00

Personale amministrativo e coordinatore pedagogico € 13.702,00

Servizi educativi in appalto € 108.133,00

Per un costo complessivo totale di € 177.004,00

Entrata presunta del servizio € 44.600,00

Copertura percentuale del servizio: 25,19% (non si tiene conto del graduale aumento delle tariffe previsto per aumentare il tasso di copertura)

Castelvetro Piacentino, li 03-06-2015

Il Segretario Comunale

Dr. Cavalli dr. Enrica

