



CITTÀ DI LAVELLO
(Provincia di Potenza)

**RELAZIONE EX ARTICOLO 34, COMMA 20, DELLA LEGGE N°221 DEL 17.12.2012 DI
CONVERSIONE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO LEGGE N°179 DEL
18.10.2012, RELATIVA AL SERVIZIO DI ASILO NIDO**

Allegata alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 50 del 25.11.2019

PREMESSA E QUADRO NORMATIVO

Con deliberazione di G.C. n. 86 del 4/7/2019 è stato approvato il PEG ed il Piano delle Performance 2019/21 contenente gli obiettivi di performance organizzativa e individuale da assegnare ai Responsabili di Posizione Organizzativa tra i quali è compreso quello relativo ad una analisi di costi/benefici sulle modalità di gestione del servizio di asilo nido.

La finalità del precitato obiettivo, assegnato alla sottoscritta, nominata, ai sensi dell'art. 50 del Dlgs 267/2000, con decreto sindacale n. 459 del 23/05/2019, Responsabile delle attività del Settore II Politiche Sociali e Istruzione, tra cui è incluso il precitato servizio di asilo nido, è quella di fornire all'Amministrazione e dunque al Consiglio Comunale gli elementi per la scelta della modalità di gestione più efficiente ed efficace senza trascurare la qualità dell'offerta formativa.

La presente relazione si pone l'obiettivo di coniugare i contenuti dell'art.34, comma 20, della Legge n°221/2012 di conversione con modificazioni del Decreto Legge n.179/2012, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, la quale 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”* con le nuove determinazioni che, ai sensi dell'art.42, comma 2, lettera e) del Tuel, il Consiglio comunale di Lavello è chiamato ad assumere in ordine alle modalità di gestione del servizio pubblico locale di asilo nido.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

L'Asilo nido è un servizio educativo e sociale volto a favorire la crescita psico-fisica e relazionale del bambino nel rispetto delle fasi dello sviluppo e delle specificità personali. Il servizio è diretto a favorire la tutela delle donne lavoratrici e, in genere, a sostenere la qualità della vita delle famiglie e consentire la conciliazione tra i tempi della vita lavorativa con quella familiare.

Per gli aspetti normativi, organizzativi e pedagogici del servizio occorre far riferimento alle leggi e regolamenti della Regione Basilicata in materia di prima infanzia, in particolare alla Legge Regionale n. 4 del 14/02/2007 nonché al Manuale per l'autorizzazione dei servizi e delle strutture pubbliche e private che svolgono attività socio-assistenziali e socio-educative, approvato con deliberazione di Giunta Regionale n. 194 del 9/03/2017.

Ai sensi del manuale, approvato con il richiamato atto, i requisiti organizzativi relativi alle figure professionali obbligatorie operanti negli asili nido dovranno rispettare i seguenti parametri:

- Personale educatore (n.1 educatore ogni 5 bambini di età compresa tra 3 e 12 mesi, n.1 educatore ogni 8 bambini di età compresa tra 13 e 36 mesi);
- n.1 Coordinatore pedagogico;
- n.1 addetto ai servizi generali ogni 24 bambini (pulizia e collaborazione con il personale della cucina);
- n. 1 cuoco.

Essendo l'asilo nido un servizio pubblico deve conseguire alcuni obiettivi di interesse pubblico e la *ratio* degli stessi deve essere ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, assicurando che i servizi siano prestati in modo ininterrotto (**continuità**), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio (**universalità**), indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna operazione (**parità**), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile dei servizi medesimi.

L'asilo nido, quindi, deve essere offerto con modalità che ne garantiscano l'accesso a tutti gli utenti a prezzi sostenibili per le famiglie.

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo sostenibile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche, ad integrazione delle tariffe applicate agli utenti, poiché, in assenza di tali condizioni, il servizio non sarebbe contendibile sul mercato.

L'Ente ha, pertanto, stabilito una propria contribuzione, a parziale copertura del costo del servizio.

Per l'anno 2018 le tariffe applicate sono state le seguenti:

fasce isee	Tariffe mensili
Da € 0,00 fino ad € 12.000,00	€ 200,00
Da € 12.000,01 ad € 25.000,00	€ 220,00
Superiore ad € 25.000,01	€ 260,00

La copertura del servizio è stata garantita come segue:

costo totale	Entrate da tariffe	Entrata da trasferimento regionale	Contribuzione dell'Ente
€ 203.464,07	€ 41.736,00	€ 31.113,00	130.615,07

Si è ritenuto preferibile, nelle previsioni di ciascun modello gestionale che si andrà a valutare, il mantenimento dell'attuale contratto a 24 ore settimanali, in quanto il doppio turno garantisce all'inizio dell'inserimento, il potenziamento della sezione dei lattanti (3/12 mesi) e man mano che i bambini crescono, la compresenza di n.2 puericultrici in ogni sezione, per circa n.2 ore nella fascia centrale (ore 11/13), con conseguente standard qualitativo più elevato.

LA SITUAZIONE ATTUALE

Situato in una struttura di recente costruzione, di proprietà comunale, con una disponibilità complessiva di 60 posti, ad oggi l'asilo nido comunale può accogliere un numero massimo di 24 utenti, dai 3 ai 36 mesi, a causa di alcune criticità organizzative.

Il servizio viene erogato dalla seconda settimana di settembre fino al mese di luglio dell'anno successivo con orario dalle 8,30 alle 16,30 dal lunedì al venerdì.

Il personale in servizio è costituito da n. 6 puericultrici (cat. B3) a tempo parziale (24 ore).

Dal mese di settembre il servizio mensa è affidato alla società ASTEA Multiservizi che, oltre all'approvvigionamento degli alimenti, mette a disposizione il servizio di preparazione dei pasti.

Il supporto alle attività ausiliarie viene garantito da personale a disposizione dei servizi sociali a vario titolo (programma regionale RMI, progetti di inserimento socio-lavorativo) coperto da assicurazione e dotato di idoneità fisica accertata da apposite visite mediche.

Il compito di coordinatore, oggi è svolto alternativamente dal personale in servizio presso l'asilo nido.

Negli ultimi anni è emerso un incremento della domanda da parte delle famiglie essendo marginalmente rientrata la crisi economica che aveva rallentato la produzione industriale dell'automobile presso lo stabilimento F.C.A., situato nel territorio limitrofo, ove gran parte dei richiedenti lavora.

Data la capienza massima, per i motivi innanzi esposti, di 24 minori, a fronte della presentazione di n. 34 domande, anche per il corrente anno scolastico, l'ufficio competente ha dovuto redigere una graduatoria, sulla base del regolamento di funzionamento dell'asilo nido, che favorisce le situazioni in cui entrambi i genitori risultino lavoratori e/o in presenza di condizioni di maggior disagio, per cui i richiedenti ove lavora un solo genitore rimangono in lista d'attesa.

Sebbene sia previsto lo scorrimento della graduatoria in caso di rinuncia degli utenti utilmente collocati, la presenza di una lista d'attesa che, di fatto, non può essere totalmente soddisfatta, rappresenta un grave disagio alle famiglie che sono costrette a trovare soluzioni alternative.

L'ampliamento dell'offerta è un obiettivo difficilmente raggiungibile a causa dei vincoli normativi in materia di assunzioni e spesa per il personale che limitano la possibilità di dotarsi di ulteriori figure professionali. D'altro canto, trattandosi di un servizio la cui utenza non è predeterminata né predeterminabile e soggetta ad oscillazioni fisiologiche dovute al basso tasso di natalità e alla possibilità, per i bambini di trenta mesi, di essere ammessi anticipatamente a frequentare la scuola, l'assunzione di ulteriori educatori a tempo indeterminato non si rivelerebbe una scelta opportuna nel caso di riduzione del numero di iscritti.

I POSSIBILI MODELLI GESTIONALI

Dall'analisi di tutto quanto esposto, emerge l'opportunità di valutare forme di gestione del servizio, diverse da quella diretta e quindi, una possibile esternalizzazione che risponda ad esigenze di flessibilità ed economicità di gestione comportando una maggiore capacità di adeguare l'offerta alla domanda e flessibilità organizzativa.

Per quanto riguarda i modelli gestionali, tra le possibili soluzioni possono essere prese in considerazione diverse fattispecie, che di seguito si riportano.

1) LA CONCESSIONE, prevista dal titolo III (art. 164/178) del D. Lgs. N. 50/2016, contempera i principi di trasparenza del pubblico con quelli di economicità ed imprenditorialità 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. Le caratteristiche della concessione possono essere così riassunte:

- a) strutturazione trilaterale del rapporto tra utenti del servizio, amministrazione concedente e soggetto concessionario-gestore;
- b) riconduzione in capo al soggetto concessionario del rischio gestionale in ordine al servizio affidato;
- c) possibilità di ottenere una sostanziale valorizzazione dei servizi in concessione, grazie alla notevole autonomia operativa del concessionario e, conseguentemente, alla possibilità di realizzare attività innovative e migliorative inerenti la qualità del servizio reso.

Per la piena attuazione dei servizi, il concessionario dovrà gestire tutti gli interventi educativi e di cura ausiliari, la mensa e la manutenzione ordinaria dei locali, oltre alle funzioni relative al coordinamento organizzativo e a quello pedagogico, alla supervisione, alla formazione, all'attività amministrativa e di supporto al servizio scuola, ai servizi connessi e accessori al mantenimento della struttura, all'igiene dei bambini e ad ogni altra attività necessaria per il pieno funzionamento del servizio.

Il finanziamento della gestione del servizio in concessione potrà essere assicurato come segue:

- a) Oneri a carico delle famiglie: il concessionario per l'intero periodo di gestione riscuote mensilmente e direttamente dalle famiglie le rette per il servizio, il cui importo è determinato dall'Amministrazione comunale. Il concessionario riscuote altresì il corrispettivo per eventuali servizi "aggiuntivi". L'Amministrazione comunale calcola l'importo della retta mensile, eventualmente articolata per fasce di reddito;
- b) Contributo, a titolo di compartecipazione al costo del servizio (art. 165 comma 2 D. Lgs. n. 50/2016), non superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari, a valere sui fondi del bilancio comunale.
- c) Comodato d'uso gratuito dei locali adibiti all'esercizio del servizio per l'intera durata del contratto di concessione (art. 165 comma 2 D. Lgs. n. 50/2016).
- d) Attivazione di iniziative e/o progetti per l'ottenimento di eventuali contributi a sostegno della gestione servizio e/o la promozione di servizi innovativi e integrativi che il concessionario ha facoltà di attivare.

Il valore annuo stimato della concessione, calcolato sulla base di n. 24 utenti e sulla spesa storica degli ultimi anni, ipotizzato su un periodo di 12 mesi, ammonterebbe ad € 190.890,07.

Il profitto del concessionario sarà rappresentato dall'uso più efficiente possibile dei fattori produttivi (nel rispetto dei requisiti e standard di qualità da garantire), dal recupero di eventuali ulteriori contributi e dalla possibilità di utilizzo dell'immobile per attività ludico-educative (es. feste di compleanno, ecc...) integrative rivolte all'infanzia al di fuori degli orari di funzionamento dell'asilo nido, la cui disciplina viene affidata ad apposito capitolato.

2) L'APPALTO DI SERVIZI

L'appalto del servizio presuppone una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di un soggetto appaltatore, capace di poter gestire i servizi di asilo nido affidati. L'appalto ha per oggetto la gestione dell'asilo nido comunale, mediante l'attuazione di interventi educativi e di cura, ausiliari, di supporto amministrativo al servizio scuola, di manutenzione ordinaria e di refezione.

Per la piena attuazione dei servizi, l'appaltatore dovrà gestire le funzioni sopracitate oltre a quelle relative al coordinamento organizzativo e a quello pedagogico, alla supervisione, alla formazione, all'attività amministrativa e di supporto al servizio scuola, ai servizi connessi e accessori al mantenimento della struttura, all'igiene dei bambini e ad ogni altra attività necessaria per il pieno funzionamento del servizio.

Il valore annuo stimato dell'appalto, calcolato sulla base di n. 24 utenti e sulla spesa storica degli ultimi anni, ipotizzato su un periodo di 12 mesi, ammonterebbe ad € 190.890,07, oltre utile di impresa al 10% del corrispettivo dell'appalto, iva esente ai sensi dell'art. 10, comma 1,21 del D.P.R. 633/72, per una spesa complessiva di € 209.979,08.

VOCI DI COSTO ATTUALI, determinati sulla base dei dati a consuntivo 2018 (con simulazione dei costi su 24, 34 e 60 utenti)

DESCRIZIONE CONTI	costi e ricavi unitari	IMPORTI		
		24 bambini	34 bambini	60 bambini
Costo del lavoro				
Spese Personale (n. 6 puericultrici)		€ 87.738,68	€ 116.984,91	€ 233.969,81
Lav. Interinale Cucina		€ 13.883,27	€ 13.883,27	€ 13.883,27
Contributi personale a carico del Comune	€ 112.933,07	€ 25.194,39	€ 33.592,52	€ 46.189,72
Costo del lavoro indiretto				
Personale Amministrativo (imputabile)		€ 22.000,00	€ 22.000,00	€ 22.000,00
Consumo				
Acquisto beni, materiali strumenti		€ 10.384,21	€ 14.710,96	€ 25.960,53
HACCP incarico		€ 1.074,07	€ 1.521,60	€ 2.685,18
Spese diverse		€ 363,30	€ 514,68	€ 908,25
Energia elettrica		€ 4.874,23	€ 7.311,34	€ 7.311,34
Gas		€ 4.390,07	€ 6.585,11	€ 6.585,11
Idriche		€ 568,70	€ 805,66	€ 1.421,75
Pulizie (imputabile)		€ 11.000,00	€ 22.000,00	€ 22.000,00
IRAP		€ 7.377,64	€ 9.836,85	€ 14.755,28
Ammortamenti				
Ammortamento immobile		€ 14.615,51	€ 14.615,51	€ 14.615,51
totale costi		€ 203.464,07	€ 264.362,41	€ 412.285,74
Contributo Regionale		€ 31.113,00	€ 43.004,00	€ 71.110,00
Entrate da rette		€ 41.736,00	€ 59.126,00	€ 104.340,00
Contributo Comune di Lavello		€ 130.615,07	€ 162.232,41	€ 236.835,74

COSTO IN CASO DI AFFIDAMENTO SERVIZIO IN APPALTO

DESCRIZIONE CONTI	IMPORTI		
	24 bambini	34 bambini	60 bambini
Costo del lavoro			
Spese Personale	€ 109.519,98	€ 146.026,64	€ 292.053,28
Lav. Interinale Cucina (cuoco e personale)	€ 29.100,00	€ 29.100,00	€ 44.200,00
Costo del lavoro indiretto			
Personale Amministrativo (imputabile) ¹	€ 16.000,00	€ 16.000,00	€ 16.000,00
Consumo			
Acquisto beni, materiali strumenti	€ 10.384,21	€ 14.710,96	€ 25.960,53
HACCP incarico	€ 1.074,07	€ 1.521,60	€ 2.685,18
Spese diverse	€ 363,30	€ 514,68	€ 908,25
Energia elettrica	€ 4.874,23	€ 7.311,35	€ 7.311,35
Gas	€ 4.390,07	€ 6.585,11	€ 6.585,11
Idriche	€ 568,70	€ 805,66	€ 1.421,75
Ammortamenti			
Affitto locali ²	€ 14.615,51	€ 14.615,51	€ 14.615,51
TOTALE COSTI	€ 190.890,07	€ 237.191,50	€ 411.740,94
TOTALE COSTI CON UTILE D'IMPRESA	€ 209.979,08	€ 260.910,65	€ 452.915,03
Contributo Regionale	€ 31.113,00	€ 43.004,00	€ 71.110,00
Entrate da rette ³	€ 59.400,00	€ 84.150,00	€ 148.500,00
Contributo Comune di Lavello	€ 119.466,08	€ 133.756,65	€ 253.892,08
TOTALE RICAVID	€ 209.979,08	€ 260.910,65	€ 452.915,03

COMUNE DI LAVELLO Prot n. 0020550 Del 13-12-2019 in partenza

¹ Si ipotizza l'utilizzo di una figura D2 part-time secondo il CCNL delle cooperative sociali.

² Stima in ragione dell'ammortamento economico dell'immobile.

³ Si ipotizza una retta media mensile di 225 euro, calcolata su dati storici, e un funzionamento della struttura per 11 mesi l'anno.

COSTO IN CASO DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IN CONCESSIONE

DESCRIZIONE CONTI	IMPORTI		
	24 bambini	34 bambini	60 bambini
Costo del lavoro			
Spese Personale	€ 109.519,98	€ 146.026,64	€ 292.053,28
Lav. Interinale Cucina (cuoco e personale)	€ 29.100,00	€ 29.100,00	€ 44.200,00
Costo del lavoro indiretto			
Personale Amministrativo (imputabile) ⁴	€ 16.000,00	€ 16.000,00	€ 16.000,00
Consumo			
Acquisto beni, materiali strumenti	€ 10.384,21	€ 14.710,96	€ 25.960,53
HACCP incarico	€ 1.074,07	€ 1.521,60	€ 2.685,18
Spese diverse	€ 363,30	€ 514,68	€ 908,25
Energia elettrica	€ 4.874,23	€ 7.311,35	€ 7.311,35
Gas	€ 4.390,07	€ 6.585,11	€ 6.585,11
Idriche	€ 568,70	€ 805,66	€ 1.421,75
Pulizie (imputabile)	€ -	€ -	€ -
IRAP	€ -	€ -	€ -
TOTALE COSTI	€ 176.274,56	€ 222.575,99	€ 397.125,43
Contributo Regionale	€ 31.113,00	€ 43.004,00	€ 71.110,00
Entrate da rette ⁵	€ 59.400,00	€ 84.150,00	€ 148.500,00
Contributo Comune di Lavello⁶	€ 86.374,53	€ 109.062,23	€ 194.591,46
TOTALE RICAVI	€ 176.887,53	€ 236.216,23	€ 414.201,46

⁴ Si ipotizza l'utilizzo di una figura D2 part-time secondo il CCNL delle cooperative sociali.

⁵ Si ipotizza una retta media mensile di 225 euro, calcolata su dati storici, e un funzionamento della struttura per 11 mesi l'anno.

⁶ All'interno del contributo è previsto il valore dei fitti dei locali stimati in funzione dell'ammortamento economico come 3% del valore degli immobili (pari ad € 14.615,51).

RIEPILOGO GENERALE COSTI – CONFRONTO CON VARIE MODALITÀ DI GESTIONE

Tipologia di gestione	numero di bambini		
	24	34	60
Interna	€ 203.464,07	€ 264.362,41	€ 412.285,74
Appalto	€ 190.890,07	€ 237.191,50	€ 411.740,94
Concessione	€ 176.274,56	€ 222.575,99	€ 397.125,43

RIEPILOGO CONTRIBUTO DEL COMUNE – CONFRONTO CON VARIE MODALITÀ DI GESTIONE

Tipologia di gestione	numero di bambini		
	24	34	60
Interna	€ 130.615,07	€ 162.232,41	€ 236.835,74
Appalto	€ 119.466,08	€ 133.756,65	€ 233.305,03
Concessione	€ 86.374,53	€ 109.062,23	€ 194.591,46

Per quanto riguarda l'utilizzo dell'attuale personale (n. 6 puericultrici), nell'ambito della normativa di settore a tutela della posizione giuridica ed economica dello stesso, è possibile ipotizzare tre scenari:

- I. nel primo, il personale, previo consenso, viene integralmente trasferito presso il concessionario gestore del servizio;
- II. nel secondo, il personale viene utilizzato integralmente dall'Ente compatibilmente con la categoria giuridica di appartenenza nei servizi che nel triennio 2020-2022 presenteranno cessazioni di personale;
- III. nel terzo, il personale solo parzialmente viene trasferito presso il concessionario, di contro, la parte non trasferita seguirà l'utilizzo di cui al secondo scenario.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Per concludere, alla luce di quanto relazionato, si evidenzia come la gestione diretta dell'asilo non consenta di soddisfare le richieste superiori all'offerta del servizio erogato né di migliorare la programmazione didattica.

L'esigenza di garantire elevati standard qualitativi in linea con i principi stabiliti dalla Regione Basilicata, che per tutti i motivi innanzi esposti non è possibile raggiungere, comporta la necessità di valutare una forma di gestione diversa da quella diretta le cui ipotesi sono state innanzi illustrate ed i cui aspetti possono essere riassunti nella seguente tabella

	Gestione interna	Concessione	Appalto di servizio
Capacità di gestire	Scarsa: i vincoli di	Maggiore flessibilità,	Media in quanto la

la domanda latente	spesa sul personale e le capacità assunzionali rappresentano dei limiti. La possibile volatilità della domanda latente potrebbe rendere rigido l'eventuale utilizzo di personale in eccesso/scarso	con rischi spostati sul concessionario	flessibilità non sposterebbe i rischi sull'aggiudicatario. La possibile volatilità della domanda latente potrebbe rendere rigido l'eventuale utilizzo di personale in eccesso/scarso
Programmazione didattica migliore/sperimentale	Limitata alle risorse necessarie alla formazione del personale	Se inserita nel bando potrebbe rappresentare una discriminante	Se inserita nel bando potrebbe rappresentare una discriminante
Capacità dell'Ente di controllare direttamente	Elevata	Medio-alta	Bassa
Aspetto economico	A fronte della stessa spesa degli anni precedenti, il servizio rivela una certa staticità	Considerando tutte le entrate che andrebbero a beneficio del concessionario, la spesa sostenuta dall'Ente resterebbe invariata rispetto ad un aumento della qualità e all'offerta di maggiori servizi in favore degli utenti	Il valore dell'appalto sarebbe comunque rapportato ad un numero di utenti prestabilito con scarsa possibilità di eseguire maggiori servizi
Capacità di investire	Scarsa	Elevata	Medio-bassa

COMUNE DI LAVELLO Prot n. 0020550 Del 13-12-2019 in partenza

Lavello, 14.11.2019



Il Responsabile del Settore

Giovanna Fensore

Giovanna Fensore