

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20)**

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Scuola dell'Infanzia Arcobaleno, sita nel quartiere Vicci in via Montello, La Spezia
Ente affidante	Comune della Spezia
Tipo di affidamento (appalto/concessione/contratto di servizio)	Concessione di servizi
Modalità di affidamento (gara/in house/società mista; se normativa speciale indicare il testo di legge di riferimento)	Gara ad evidenza pubblica
Durata del contratto	Tre
Nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)	No – Parte Educativa
Servizio già affidato (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 21)	Si – Refezione scolastica Si – Ausiliariato
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune della Spezia

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA
COMPILAZIONE**

Nominativo	Massimiliano Curletto
Ente di riferimento	Comune della Spezia
Area/servizio	Servizi Educativi
Telefono	0187 727713
Email	massimiliano.curletto@comune.sp.it
Data di redazione	22/01/2016

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, comma 20, della Legge 17/12/2012 n. 221 (Legge di conversione con modificazioni del Decreto Legge n. 179 del 18/10/2012, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"), che 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 ». Nello specifico la relazione ex art. 34 intende illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento all'affidamento della gestione di una struttura di Scuola dell'Infanzia, più in particolare della Scuola dell'Infanzia Arcobaleno sita nel quartiere Vicci in Via Montello. Il Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 145, art. 13 comma 25-bis ha previsto inoltre l'obbligo di invio della relazione ex art. 34 all'Osservatorio per i servizi pubblici locali istituito presso il MISE .

Il servizio di gestione della Scuola dell'infanzia, servizio pubblico a rilevanza economica, come di seguito meglio specificato, si inserisce nel seguente contesto normativo:

PRINCIPALI DISPOSIZIONI COMUNITARIE E NAZIONALI SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

- ▶ Libro Verde sui servizi di interesse economico generale - COM (2003) 270
- ▶ Principio di concorrenza (richiamato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012) - Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 106
- ▶ Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione - Dir. 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014 (in attesa di recepimento)

ORGANIZZAZIONE E AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA (NORMATIVA NAZIONALE TRASVERSALE)

- ▶ Codice dei contratti pubblici - Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 163
- ▶ Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici - Decreto del Presidente della Repubblica del 5 ottobre 2010 n. 207
- ▶ Funzioni fondamentali dei Comuni - Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, art. 14 comma 27
- ▶ Gestione delle reti ed erogazione dei SPL di rilevanza economica - Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo Unico Enti Locali) art. 113
- ▶ Norme in materia di società e organismi partecipati da amministrazioni locali - Legge 27 dicembre 2013 n. 147, art. 1 commi 550 e ss

► Deleghe al Governo per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture – legge 28 gennaio 2016, n. 11.

NORMATIVA NAZIONALE SETTORIALE

► Legge 10 marzo 2000 n. 62 “Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio ed all’istruzione”;

► Legge 3 febbraio 2006 n. 27 “Norme in materia di scuole non statali”;

► Decreto Ministeriale 29 novembre 2007 n. 267 “Regolamento relativo a riconoscimento, mantenimento e revoca della parità scolastica”;

► Legge 13 luglio 2015 n.107 “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”;

► Legge 104/1992 “Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”;

NORMATIVA REGIONALE

► Legge Regionale 9 aprile 2009 n. 6 “Promozione delle politiche per i minori e i giovani”;

► D.G.R. n. 222/2015 “Linee guida sugli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi socio educativi per la prima infanzia in attuazione dell'art. 30 comma 1, lettera D) della L. R. n.6 del 9 aprile 2009”

► Legge Regionale 11 maggio 2009 n.18 “Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento”

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La gestione di una scuola dell'infanzia, mediante tariffazione ai singoli utenti, risulta, in sede di esternalizzazione, qualificabile quale servizio pubblico a rilevanza economica. Invero, sotto il profilo strettamente oggettivo, rappresenta un'«attività volta a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali» (art. 112 D.lgs. 267/2000); e, sotto il profilo gestionale ed imprenditoriale, è condotto con metodo economico, tale cioè da consentire -pur in assenza di uno scopo precipuamente lucrativo- la copertura dei costi con i ricavi. Le più recenti pronunce del Giudice amministrativo in materia (Cons. Stato, sez. V, nn. 5072/2006, 5097/2009 e 5409/2012), nonché l'orientamento espresso dalla Corte dei Conti (sez. Controllo Lombardia, parere 195/2009), sembrano accogliere una simile prospettazione, affermando come, nonostante si tratti di un servizio connotato da un significativo rilievo socio-educativo, risulti determinante la circostanza che il servizio afferisca ad un settore «per il quale esiste, quanto meno in potenza, una redditività».

ORGANIZZAZIONE ATTUALE

La scuola dell'Infanzia Arcobaleno – quartiere dei Vicci in Via Montello risulta essere come di seguito attualmente organizzata:

- Servizi educativi in senso stretto: svolti mediante insegnanti di scuola dell'infanzia nel numero di 4 per due sezioni da 26 bambini;
- Servizi di refezione e servizio di ausiliariato nella struttura: svolti già attualmente in regime di appalto di servizi.

GESTIONE E COSTO ATTUALE

In base all'attuale organizzazione del servizio è anche possibile definire il costo afferente lo svolgimento dello stesso:

COSTO COMPLESSIVO DELLA GESTIONE DIRETTA DELLA SCUOLA DELL'INFANZIA DEI VICCI

COSTO GESTIONE AM.VA DEL SERVIZIO	€ 12.750,00
(gestione della struttura, del personale dipendente, dei rapporti con utenti e terzi)	
COSTO GESTIONE TECNICA DEL SERVIZIO	€ 5.500,00
(coordinamento pedagogico, formazione del personale ecc.)	
COSTO PERSONALE DOCENTE	€ 144.100,00
(incluso costi sostituzioni)	
COSTO SERVIZIO REFEZIONE	€ 50.850,00
(già in appalto)	
COSTO ATTIVITA' AUSILIARIE	€ 44.600,00
(già in appalto incluse forniture)	
COSTO UTENZE	€ 15.000,00
COSTO MANUTENZIONI	€ 5.000,00
(per manutenzioni ordinarie; le spese per le manutenzioni straordinarie non sono considerate in quanto, se necessarie, sono a carico dell'Ente in entrambe le gestioni)	
SPESE DIVERSE	€ 2.000,00
(assicurazioni, telefoniche, informatiche ecc.)	
COSTO MATERIALE DIDATTICO	€ 2.600,00
COSTO INSEGNANTI RELIGIONE	€ 2.265,00
TOTALE	€ 284.665,00

PUNTI DI CRITICITA' DELL'ATTUALE SISTEMA GESTIONALE

Il punto di maggior criticità della attuale gestione risulta essere la disponibilità di personale educatore alle dirette dipendenze del Comune della Spezia. La normativa attuale e la complessiva dotazione di personale dell'Ente Comunale, non permette di perpetrare livelli di assunzioni dedicati ai suddetti profili, tali da consentire non solo gli attuali livelli di servizio, bensì la sussistenza stessa dei servizi anche a livello quantitativo.

La scelta di esternalizzazione rispecchia quindi la volontà dell'Amministrazione di mantenere i medesimi livelli quali/quantitativi nella progressiva contrazione di personale alle proprie dipendenze.

Anche nell'ambito della attuale gestione diretta, che permane si ricorda per il solo aspetto educativo, decisamente oneroso risulta essere il regime delle sostituzioni di personale totalmente a carico della Amministrazione e che, in sede di esternalizzazione, viene invece addossato al soggetto affidatario.

PROPOSTA GESTIONALE

In considerazione dei suddetti elementi, risulta necessitata la scelta di esternalizzazione del Servizio di gestione della citata Scuola della Infanzia e risulta altresì necessario prevedere una flessibile forma di possibile esternalizzazione ulteriore simile per struttura e importi. Tale necessità potrà essere dettata da obiettive cause di impossibilità di diverso svolgimento del servizio in assenza di personale dedicato.

La proposta gestionale prevede quindi la esternalizzazione del Servizio di gestione della scuola della infanzia, in regime novativo riguardando gli aspetti educativi, includendovi anche le attività strumentali di refezione ed ausiliario, procedendosi quindi ad una procedura di gara che sussuma in sé in modo organico l'insieme di queste attività che ora sono parcellizzate nella loro forma di affidamento e svolgimento.

Le primarie ragioni e criteri che portano ad individuare nella Scuola dell'Infanzia Arcobaleno, sita nel quartiere Vicci in via Montello, la struttura ad immediata esternalizzazione, constano nel contesto urbano nel quale si inserisce, ove sussistono alternative di offerta per similari servizi sia comunali che statali, oltretutto private e paritarie, nonché nella minor forza attrattiva rispetto ad altre strutture comunali, simili per dimensioni, ma diverse per contesto territoriale e di livello di iscrizioni.

Tali elementi possono quindi assurgere a criteri guida per la necessaria flessibilizzazione della procedura di gara, potendosi includere in fasi successive una ulteriore esternalizzazione, al sussistere di elementi oggettivi di impossibilità di poter continuare nell'attuale assetto gestionale delle strutture comunali.

In tal caso dovranno quindi essere presi a riferimento il contesto territoriale in cui si inserisce la struttura e la "forza" attrattiva della stessa in termini di iscrizioni.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Dato che la norma in materia fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza".

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

In *primis*, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali imprese ottengano un

compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007)).

In *secundis*, si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale.

In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due testé citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la *ratio* degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Il Comune della Spezia, per le motivazioni illustrate nella sottosezione B.1 “Caratteristiche del servizio” si trova nelle condizioni di dover perseguire forme di esternalizzazione per mantenere gli attuali livelli di servizio.

Peraltro tale scenario risulta coerente con gli indirizzi forniti da codesto Consiglio Comunale con la Relazione Previsionale Programmatica 2013-2015, approvata con Deliberazione di C. C. n. 22 del 28 giugno 2013, nella quale si precisava quanto segue: “Affidamento in concessione di servizi delle strutture comunali – Nei prossimi tre anni dovranno essere utilizzati strumenti di esternalizzazione che da un lato permettano in ogni caso il controllo e la capacità programmatica dell’Ente, dall’altro trasferiscano sul concessionario l’alea del rischio di impresa. Obiettivo è quello di salvaguardare i livelli di servizio, flessibilizzare l’offerta con prolungamento di orari e diversificazione a seconda delle esigenze del cittadino utente, oltre a traguardare una contrazione delle spese di esercizio. Tale forma di affidamento dovrà riguardare in via immediata le strutture ad oggi già esternalizzate nelle fasi gestionali, nonché possibilmente ampliata ad altre strutture ove tale eventualità si rilevi applicabile” (Programma “La città del sapere e della conoscenza” Progetto “3.01 Potenziamento e qualificazione di tutto il ciclo formativo”).

Tale indirizzo ha peraltro permesso la assunzione di personale a tempo determinato, nelle more della attuazione degli stessi, altrimenti preclusa.

In tale contesto di esternalizzazione due sono le forme di possibile affidamento.

- Appalto di servizi
- Concessione di servizi

La sostanziale differenza tra i due istituti consta nel “rischio di impresa” che nel primo caso permane in capo alla Amministrazione, mentre nel secondo caso, viene imputato al soggetto affidatario del servizio.

Sono classici elementi del rischio di impresa:

- Il rischio di incasso delle tariffe
- Il livello delle iscrizioni (sono integrate le tariffe dei soli iscritti e non del totale dei posti disponibili)

Sono comuni ai due istituti:

- Il livello di controllo e progettazione che rimane in capo al Comune della Spezia
- La determinazione degli standard di servizio e conseguente tariffazione anch’essa permanente in capo alla Amministrazione incluse le fasce sociali).

L'Amministrazione Comunale ritiene che, nel caso di specie, lo strumento della concessione di servizi sia più adeguato, rispetto a quello dell'appalto, in ragione del permanere in entrambi i casi delle suddette garanzie e di imputare invece all'affidatario quegli elementi di rischio che in un servizio a domanda individuale come quello in oggetto sono particolarmente sensibili

SEZIONE D

ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA

La modalità di affidamento prescelta comporterà in termini di benefici per il Comune:

- Recupero di risorse finanziarie da destinare a potenziare i servizi socio educativi in generale (assistenza all'handicap, trasporto scolastico, nidi e scuole infanzia comunali ecc.);
- Recupero risorse finanziarie nel settore Lavori Pubblici (es. utenze, manutenzioni ordinarie);
- Recupero di risorse umane comunali con utilizzo delle educatrici nelle strutture di maggiori dimensioni (Via di Monale, Due Giugno e La Chiappa);
- Contenimento delle conseguenze derivanti da una inevitabile riduzione del personale con mantenimento degli attuali livelli di servizio e possibile loro potenziamento orario;

La proposta gestionale in sostanza salvaguarda e valorizza il personale docente dipendente comunale che sarà impiegato, secondo i criteri e le modalità concordate con le parti sindacali nelle strutture a gestione diretta del Comune della Spezia.

Allo stesso tempo gli standard di servizio previsti non implicano riduzioni di ore dei servizi ad oggi già oggetto di appalto e che nel presente processo di esternalizzazione trovano sistemazione in un unico iter di affidamento.

In ogni caso l'affidamento del servizio, la procedura ed i relativi atti di gara dovranno essere redatti e rispettosi dei seguenti indirizzi vincolanti prevedendo:

- La durata della concessione - anni tre con la previsione dell'esercizio a favore del Comune della Spezia, nel rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento alla base dell'evidenza pubblica, della facoltà di estendere la concessione ad altra struttura simile nel rispetto della durata complessiva del contratto;
- Il corrispettivo del servizio – deve essere costituito dalla tariffa comunale riscossa dagli utenti negli stessi importi delle strutture a gestione diretta;
- Il prezzo della concessione – deve essere costituito dal differenziale corrisposto dal Comune al fine di garantire, come indicato al punto precedente, l'uniformità tariffaria tra strutture gestite in economia da parte del Comune e quelle in concessione;
- I requisiti di partecipazione – devono essere stabiliti requisiti qualitativi e quantitativi in grado di garantire l'affidabilità dei partecipanti alla gara;

- La clausola di salvaguardia occupazionale – deve essere prevista una tale clausola riguardante gli attuali dipendenti dei soggetti affidatari dei servizi qui oggetto di Deliberazione, in particolare per i servizi refezione ed ausiliario;
- L'impiego dell'attuale corpo docente dipendenti del Comune della Spezia – nelle altre scuole a gestione diretta, secondo criteri e modalità condivise con le organizzazioni sindacali, per coprire il relativo fabbisogno di organico;
- L'assistenza ai disabili inseriti nelle strutture in concessione;
- Il permanere delle riduzioni tariffarie per le famiglie meno abbienti nonché l'applicazione integrale della documentazione riguardante le strutture a gestione diretta;
- La aggiudicazione della gara mediante procedura aperta nel rispetto dei principi previsti dall'articolo 30 del D.Lgs. 163/2006, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità;
- Il rispetto di tutti gli standard di servizio oggi presenti nelle strutture a gestione diretta e la valutazione di possibili elementi migliorativi rispetto ad essi;
- La predisposizione di strumenti e metodologie di controllo affinché possa essere assicurata la qualità del servizio nelle medesime forme delle strutture a gestione diretta;
- La valutazione delle offerte mediante il criterio della offerta economicamente vantaggiosa, con prevalenza degli elementi qualitativi del servizio sugli elementi economici.

La base d'asta è quantificabile in un importo pari a circa l'85% dell'attuale costo della gestione come sopra rappresentato.

La gara dovrà essere esperita al fine di permettere la gestione esternalizzata già a partire dall'anno scolastico 2016/2017.