

INFORMATIVA IN MERITO ALLA CONFERMA DELLA MODALITA' DI GESTIONE DELL'ASILO ASILO MEDIANTE CONCESSIONE DI SERVIZIO

Premessa

Nel Documento Unico di Programmazione, approvato con Delibera di Consiglio Comunale n.19 del 13 aprile 2022 è previsto l'obiettivo della continuità della *Gestione mediante concessione dell'asilo nido comunale*; unitamente agli obiettivi del:

- *Sostegno economico all'abbattimento delle rette per gli asili nidi*
- *Partecipazione del Comune di Dalmine alla misura regionale "Nidi Gratis"*

Riguarda alla continuità della gestione dell'asilo nido mediante concessione, si ricorda che 5 anni fa con Delibera di Consiglio Comunale n. 56 del 20 aprile 2017 l'Amministrazione Comunale ha espresso indirizzo di confermare la modalità di gestione del servizio asilo nido comunale mediante concessione di servizio ("Parte III – Contratti di concessione" del D.Lgs. n.50/2016);

Le motivazioni della conferma della modalità di gestione del servizio asilo nido mediante concessione erano legate alla "volontà di continuare a garantire alle famiglie dalminesi un servizio di Asilo Nido ad elevati standard di qualità, in relazione all'oggettiva contrazione della capacità di spesa corrente di parte pubblica, oltre alle difficoltà di assunzione diretta del personale, che comportano la necessità di individuare modalità di esternalizzazione della gestione del servizio, valorizzando le competenze e le professionalità di operatori economici esterni.

Tale operazione assume quale presupposto essenziale il mantenimento della titolarità del servizio, individuando però una forma gestionale che consenta di rispondere in modo più efficace alle esigenze dell'utenza e dell'ente appaltante, mediante la flessibilizzazione della gestione delle attività di assistenza alla prima infanzia, al fine di migliorare le performance operative complessive del servizio, in una politica di contenimento dei costi diretti per il Comune e di salvaguardia dei livelli di risposta alle esigenze presenti sul territorio;

In tal senso, l'affidamento a terzi mediante concessione di servizio appare ancora la forma più idonea per lo svolgimento di un'attività a sostegno della prima infanzia, e di connesso sostegno alla genitorialità, atteso come sussistano esigenze specifiche di know how organizzativo e di formazione curricolare dedicata, e che, pertanto, la scelta che questo Ente intende intraprendere è orientata alla individuazione, nel settore degli operatori specializzati, di un soggetto idoneo all'affidamento di che si tratta; la modalità gestionale individuata consente inoltre all'Amministrazione di conservare poteri di orientamento, contenimento delle tariffe e controllo, riportando contestualmente il rischio gestionale in capo al soggetto affidatario, dando atto di come il complesso delle attività riferibili alla modulazione gestionale innovativa comprenda tutte le attività inerenti la gestione del servizio di asilo nido."

Le motivazioni di procedere mediante concessione di servizio già a partire dall'a.s. 2012/2013 erano quindi legate a:

- ricerca di una maggiore sostenibilità economica del servizio;
- perseguimento di una maggiore efficienza della gestione mediante l'attribuzione di tutti i fattori produttivi in capo ad un unico soggetto;
- presenza nel territorio comunale, oltre all'asilo nido comunale, di altri servizi gestiti da privati, che rappresentavano (e rappresentano) una "concorrenza" al nido comunale, ma anche una "eventuale" alternativa;
- presenza nell'Ambito Territoriale di Dalmine di imprese private che già gestivano, con il sostegno delle Amministrazioni Comunali, asili privati con numeri simili o superiori a quello di Dalmine a dimostrazione della possibile fattibilità della operazione;

La concessione del servizio asilo nido nel quinquennio 2017-2022

A seguito di espletamento di gara mediante procedura aperta, con determinazione n.910 del 27 luglio 2017 veniva confermata alla cooperativa L'Aliante di Levate (Bg) la concessione del servizio di asilo nido nell'edificio di proprietà del Comune di Dalmine, sito in via Roma 24, quartiere Sabbio; la cooperativa come previsto dalle norme contrattuali ha provveduto alle necessarie autorizzazioni e accreditamento del servizio per una capacità ricettiva di n.42 posti.

Comunque, al di là della capacità ricettiva potenziale, la stima degli utilizzatori del servizio in sede di gara è stata ipotizzata in n.24 utenti, così suddivisi: n.12 utenti a tempo pieno, n. 3 a tempo pieno prolungato, n.7 part-time mattino e n.2 part-time pomeriggio. Su tali numeri è stato poi costruito anche il piano economico e ipotizzato l'equilibrio di gestione.

Come già evidenziato nelle diverse relazioni di attuazione dei programmi, il numero degli utilizzatori del servizio è stato però inferiore alle stime iniziali (stiamo parlando di un numero di bambini appena superiore al 50% della capacità ricettiva potenziale), tranne per l'anno in corso dove c'è stato un significativo incremento nel corso dell'anno, e precisamente:

	Previsione	a.s. 2017/2018	a.s. 2018/2019	a.s. 2019/2020	a.s. 2020/2021	a.s. 2021/2022 ¹
utenti a tempo pieno	12	3	5	5	5	10
tempo pieno prolungato	3	2	4	4	4	9
part-time mattino	7	9	5	8	10	18
part-time pomeriggio	2	2	1	0	0	1
totale	24	16	15	17	19	38

con le seguenti percentuali di copertura dei posti previsti, che soltanto nell'ultimo anno ha superato il numero stimato iniziale di n.24, con un + 58,3% (n.38):

	a.s. 2017/2018	a.s. 2018/2019	a.s. 2019/2020	a.s. 2020/2021	a.s. 2021/2022
totale	66,6%	62,5%	70,8%	79,2%	158,3%

Ovviamente questi dati sono strettamente connessi al rischio di impresa sotteso alla modalità di gestione mediante concessione di servizio, pur tuttavia non vada sottovalutata la rilevanza degli stessi ai fini della sostenibilità del servizio e quindi il rischio potenziale, da una parte, di veder interrotta la gestione e, dall'altra, la prefigurazione per il futuro di una gestione non sostenibile ovvero che preveda già elementi di criticità strutturale all'equilibrio futuro di gestione, al di là delle inevitabili fluttuazioni della domanda.

Se quindi l'andamento delle iscrizioni nel corso degli anni ha certamente evidenziato difficoltà da parte dell'ente gestore, legate soprattutto alla sostenibilità dei costi fissi di una struttura con una capacità ricettiva potenziale di una certa entità e sottoutilizzata, ma anche per sostenere i costi di personale nel frattempo assunto per garantire gli standard regionali, il dato dell'a.s. 2021/2022 permette di evidenziare come la strategia di sostegno a suo tempo definita e cioè quella di garantire un sostegno a favore della domanda (contributi a favore delle famiglie ed adesione a Nidi gratis), anziché procedere con aiuti diretti al gestore, sia risultata opportuna ed "efficace" ai fini di consentire un aumento delle iscrizioni e quindi una maggiore sostenibilità della gestione.

Analizzando infatti l'andamento del numero dei contributi comunali erogati a sostegno dell'accesso agli asili nido e il numero dei destinatari di "Nidi gratis", si evidenzia un incremento significativo dei

¹ Dato al 26 maggio 2022

beneficiari, e di questi molti sono gli utenti del nido in concessione “L’Anatroccolo” (soprattutto per “Nidi Gratis”):

	a.s. 2017/2018	a.s. 2018/2019	a.s. 2019/2020	a.s. 2020/2021	a.s. 2021/2022
Contributi comunali sostegno rette nido	20	13	11	32	46
<i>di cui l’Anatroccolo</i>	5 (25%)	2 (15%)	7 (63%)	14 (43%)	18 (39%)
Beneficiari Nidi Gratis		6	5	15	22
<i>di cui l’Anatroccolo</i>		2 (33%)	4 (80%)	10 (66%)	14 (63%)

Pertanto la continuità della gestione dell’asilo nido comunale mediante concessione non può che essere collegata agli altri due obiettivi previsti nel DUP, di continuare nel sostegno economico all’abbattimento delle rette per gli asili nidi e di garantire la partecipazione del Comune di Dalmine alla misura regionale “Nidi Gratis”

Gestione del servizio per il prossimo quinquennio

La concretizzazione dell’obiettivo di dare continuità alla gestione mediante concessione dell’asilo nido, in effetti, non può che essere confermata; escluso il ritorno alla gestione in economia per impossibilità di assunzione di un numero di personale necessario al funzionamento (almeno 4-5 educatori), risulta non perseguibile anche la modalità di esternalizzazione del solo personale, mantenendo la titolarità in capo al Comune, in quanto tale soluzione si tradurrebbe nel rischio di un deficit sicuro, che il bilancio comunale attuale non sarebbe in grado di sostenere. Si ritiene quindi che la modalità di gestione mediante concessione risulti ancora quella preferibile in quanto consente una maggiore e autonoma responsabilità del soggetto privato, il perseguimento di una maggiore efficienza della gestione mediante l’attribuzione di tutti i fattori produttivi in capo ad un unico soggetto e quindi una diversa strategia di perseguimento dell’equilibrio economico e una maggiore sostenibilità, salvaguardando la qualità del servizio offerto alla cittadinanza.

Una valutazione circa le condizioni con cui proseguire con tale modalità di gestione è comunque opportuna alla luce del numero di utenti ridotto verificatosi negli anni, ma anche in relazione al recente incremento; in altri termini, va deciso come qualificare il sostegno da parte del Comune di Dalmine al raggiungimento dell’equilibrio economico finanziario della gestione futura².

Innanzitutto si ritiene di confermare l’utilizzo gratuito dell’immobile di via Roma n.24, senza richiedere quindi alcun canone, che era stato quantificato alcuni anni fa in € 28.500 annui, quale concorso alla sostenibilità della gestione, e quindi ad un contenimento delle rette a carico delle famiglie.

Si ritiene invece di escludere un contributo diretto alla gestione, in quanto ciò si tradurrebbe in una “rendita di posizione” che potrebbe ridurre lo sforzo verso una sempre migliore gestione, in termini di efficacia ed efficienza.

L’esperienza e i dati di questi ultimi anni scolastici evidenziano invece l’efficacia di una politica a sostegno della domanda, quale elemento potenziale ed indiretto anche ad un migliore equilibrio di gestione attraverso un aumento dell’utenza. La proposta è quindi quella di confermare l’affidamento in concessione dell’asilo nido prevedendo quale contributo diretto del Comune la sola cessione gratuita dell’immobile, accompagnando però questa scelta con interventi di sostegno alle famiglie per il pagamento delle rette, unitamente all’adesione alla misura regionale “Nidi Gratis”.

² Il comma 2 dell’art. 165 del D.Lgs n.50/2016 prevede che: “L’equilibrio economico finanziario ... rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al comma 1 (*leggi: rischio operativo*). Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l’amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. Il contributo se funzionale al mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario, può essere riconosciuto mediante diritti di godimento su beni immobili nella disponibilità dell’amministrazione aggiudicatrice la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all’opera affidata in concessione. In ogni caso, l’eventuale riconoscimento del prezzo sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantane per cento del costo dell’investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.

Tale indicazione presenta inoltre altri tre vantaggi: 1) stimola il concessionario ad una migliore gestione ed ad un servizio di qualità perché deve recuperare l'utenza, che avendo un sostegno "spendibile" presso le unità d'offerta accreditate, tende a scegliere il servizio guardando maggiormente gli elementi di qualità 2) un'azione di sostegno alla domanda è rivolta a tutti i potenziali fruitori, non solo quelli del nido comunale, e quindi risponde a principi di equità e di politica generale attiva a favore della famiglia 3) il sostegno alla domanda mediante l'erogazione di contributi alla famiglia è un'azione promossa non soltanto dal Comune, ma anche dallo Stato³ e dalla Regione (vedi Nidi gratis) ovvero il Comune può agire in termini compensativi/integrativi agli interventi promossi da altri enti e quindi con un minor dispendio potenziale di risorse.

A sostegno di questa indicazione vi è la previsione che il processo di incremento del numero degli utenti possa consolidarsi, attestandosi almeno attorno alle 31 unità, così da garantire l'equilibrio economico-finanziario, come evidenziato successivamente il merito al "*valore della concessione e stima del piano economico finanziario*".

Sulla base delle argomentazioni sopra esposte, l'indicazione è pertanto quella di confermare la gestione dell'asilo nido comunale attraverso la modalità di concessione di servizio ("Parte III – Contratti di concessione" del D.Lgs. n.50/2016 e s.m.i.) a soggetto professionale qualificato che garantisca, in autonomia imprenditoriale, all'interno dei locali di via Roma n.24 la gestione del servizio di asilo nido.

Elementi per l'ordinamento del servizio

Partendo dalle considerazioni sopra esposte è possibile delineare gli elementi che concorrono all'ordinamento del servizio asilo nido per il futuro:

- concessione pluriennale per 5 (cinque) anni del servizio di asilo nido a decorrere dall'anno scolastico 2022/2023, da localizzare nei locali di proprietà comunale e già destinati a tale scopo, di via Roma n.24, quartiere Sabbio, con contestuale abbattimento del canone concessorio dell'immobile, all'esclusivo e dichiarato fine, da parte del Comune, di concorrere al raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione e al contenimento delle tariffe di frequenza, che saranno quelle stabilite in sede di aggiudicazione, ed al miglior ribasso sulla tariffa base stabilita dalla Stazione appaltante;
- autonomia gestionale e rischio operativo di impresa da parte del concessionario dell'immobile e del servizio, che dovrà garantire tutto ciò che risulta necessario al regolare funzionamento della gestione, nel rispetto del progetto educativo prodotto in sede di gara;
- individuazione del nuovo soggetto gestore mediante selezione aperta ed offerta economicamente più vantaggiosa (offerta economica, progetto educativo ed organizzativo, esperienza gestionale)
- garanzia del rispetto della normativa regionale in materia e dei criteri di accreditamento previsti dall'Ambito Territoriale di Dalmine, in particolare per quanto riguarda l'ammissione al servizio, il rapporto personale – utenti, i requisiti di professionalità e formazione del personale (= il servizio dovrà essere accreditato)
- remunerazione da parte del concessionario mediante riscossione delle tariffe (le stesse saranno definite dal concessionario in sede di gara quale offerta economica sulla base dell'equilibrio di gestione proposto)
- garanzia dell'accesso di soggetti disabili e "situazioni sociali" segnalate dai servizi, anche mediante uno specifico impegno diretto del Comune di Dalmine a sostenere i costi di eventuale personale integrativo di assistenza
- produzione da parte del concessionario della carta di servizio e del nuovo regolamento dell'unità d'offerta, disciplinanti il funzionamento dell'asilo nido e l'ammissione allo stesso, nel rispetto delle indicazioni e dei criteri definiti dalla normativa regionale di settore, dall'Ambito Territoriale di Dalmine e dal presente atto

³ Vedi Bonus Asilo Nido 2022, come da contenuti della Circolare INPS 20 febbraio 2020, n.27

- richiesta e intestazione dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento in capo al nuovo concessionario.
- rispetto del CCNL e della normativa in materia assistenziale, previdenziale e sicurezza del lavoro per il personale a vario titolo impiegato
- applicazione della "clausola sociale" di assorbimento da parte dell'eventuale nuovo concessionario del personale attualmente in servizio
- somministrazione del servizio di refezione secondo le modalità che il concessionario riterrà opportuno, anche avvalendosi della collaborazione da parte della ditta appaltatrice del servizio di refezione scolastica del Comune e comunque nel rispetto dei menù e della qualità previsti dalle linee guida per la refezione scolastica – asili nido, di cui al Servizio Area Igiene Alimenti e Nutrizione dell'ATS di Bergamo
- possibilità di utilizzo dell'immobile anche per altri servizi integrativi all'infanzia, oltre l'orario di funzionamento dell'asilo nido o ad integrazione dello stesso
- concessione in uso al privato degli arredi e attrezzature di proprietà comunale attualmente presenti presso l'immobile
- fornitura a carico del concessionario del materiale di consumo ed eventuali arredi e attrezzature ad integrazione/sostituzione di quelli già concessi in uso dal Comune
- attribuzione al concessionario della manutenzione ordinaria dell'immobile e degli impianti e della manutenzione ordinaria e straordinaria degli arredi e attrezzature
- attribuzione degli oneri delle utenze (luce, acqua, riscaldamento, spese telefoniche, ecc.) a carico del concessionario del servizio
- mantenimento in capo al Comune della manutenzione straordinaria dell'immobile e degli impianti e tutto ciò che risulta connesso alla proprietà della struttura
- riconoscimento al Comune dell'azione di controllo e monitoraggio in merito al mantenimento dell'immobile, al buon svolgimento del servizio sia in termini educativi che organizzativi, alla regolarità dei contratti di lavoro e sulla qualità complessiva del servizio, anche attraverso quanto previsto dal sistema di accreditamento di Ambito e dalla vigilanza ATS.
- sostegno al pagamento delle rette mediante la previsione di contributi diretti alle famiglie, nell'ambito del regolamento comunale di assistenza economica (D.C.C. n.35 del 5 luglio 2005) o eventuale specifica regolamentazione, previo utilizzo di altre contribuzioni da parte dello Stato e/o di altri enti.

Valore della concessione e stima del piano economico finanziario

Si è proceduto alla quantificazione del valore della concessione del servizio di asilo nido che dovrà essere realizzato sulla base dell'utenza stimata in n.31 utenti complessivi (dato medio degli iscritti nel corso dell'anno scolastico 2021/2022), di cui n.8 utenti a tempo pieno, n. 8 a tempo pieno prolungato, n.14 part-time mattino e n.1 part-time pomeriggio.

€ 142.594,24	operatori socio-educativi e coordinamento
€ 15.512,38	personale ausiliario-servizio di pulizie
€ 2.000,00	materiale pulizia e di consumo
€ 7.273,68	utenze (luce,acqua,gas, telefono) ⁴
€ 29.144,70	refezione (pasti + merende) ⁵
€ 2.000,00	altri costi generali (manutenzione, amministrazione, ...)
€ 198.525,00	totale

Valore stimato complessivo annuo (esclusa iva) della concessione del servizio da realizzare: € 198.525,00

⁴ Media degli anni 2017, 2018, 2019 e 2021, più incremento 30%

⁵ La stima del costo di refezione è stata effettuata prevedendo circa 30 pasti al giorno x 235 giorni – 22% di assenza, per un costo di € 5,30/pasto

Come sopra specificato l'equilibrio economico della gestione viene garantito dalla definizione e introito diretto della rette di frequenza degli utenti da parte del concessionario (al lordo dei contributi diretti comunali, regionali o statali alle famiglie), e da eventuali altri contributi che il concessionario, sotto la propria responsabilità, si impegna a ricercare (vedi contributo ex circolare 4).

Stimato in € 6.300,00 il contributo annuo ex circolare 4, l'equilibrio economico della gestione può essere garantito dalla previsione delle seguenti tariffe onnicomprensive per gli utenti:

- ✓ retta tempo pieno € 645 x 11 mesi x 8 bimbi = € 56.760,00
- ✓ retta tempo pieno prolungato € 675,00 x 11 mesi x 8 bimbi = € 59.400,00
- ✓ retta part-time mattino € 465 x 11 mesi x 14 bimbi = € 71.610,00
- ✓ retta part-time pomeriggio € 405 x 11 mesi x 1 bimbi = € 4.455,00

€ 192.225,00	Stima rette da utenti
€ 6.300,00	Stima contributo regionale ex-circolare 4
€ 198.525,00	Totale

Stima entrate annue del concessionario: € 198.525,00

Le tariffe così stimate rappresentano il valore economico posto a base di gara. L'offerta economica dovrà essere formulata esclusivamente in ribasso e con riferimento alle tariffe base come sopra determinate.

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, dalla possibilità di praticare ulteriori rette per frequenza differenziate e dalla possibilità di utilizzo dell'immobile per attività integrative rivolte all'infanzia al di fuori degli orari di funzionamento dell'asilo nido.

Resta inteso che il valore complessivo della concessione posto a base di gara è dato dalla moltiplicazione del valore annuale (€ 198.525,00) per la durata degli anni di concessione: € 198.525,00 x 5 anni = € 992.625,00.

Si ricorda che al fine di contribuire al raggiungimento dell'equilibrio economico e consentire una riduzione delle rette pagate dalle famiglie, il Comune di Dalmine ritiene di "scontare" dai costi di gestione il canone d'affitto a carico del concessionario, concedendo l'uso gratuito dell'immobile. L'eventuale canone d'affitto dell'immobile è stato stimato già nella precedente gestione in € 28.500,00⁶ e si ritiene di confermare tale cifra. Tale somma corrisponde al 14,3% della stima del valore della concessione è pertanto in linea con quanto previsto dal comma 2 dell'art.165 del D.Lgs.n.50/2016.

Sulla base degli indirizzi sopra riportati è stato elaborato bando di gara e capitolato speciale d'appalto, onde procedere all'individuazione del soggetto affidatario della concessione del servizio asilo nido.

Dalmine, 9 giugno 2022

IL DIRIGENTE
Mauro Cinquini

⁶ Stima quantificata dall'ufficio tecnico comunale con nota del 29 maggio 2012