



RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI ASILO NIDO “IL NIDO IN FIORE” SITO IN STRADA BUCET N. 18 AI SENSI DELL’ART. 34, COMMA 20 DEL D.L. 179/2012 CONVERTITO IN LEGGE 221/2012

INTRODUZIONE

La disciplina dei servizi pubblici locali ha subito negli ultimi anni numerose modifiche.

Il referendum popolare del 12-13 giugno 2011 ha abrogato la disciplina contenuta nell’art. 23 bis del D.L.112/2008 (convertito nella legge 133/2008) che stabiliva significativi principi in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il vuoto normativo è stato colmato dall’art. 4 del D.L. n. 138/2011 (convertito nella legge 148/2011), che ha riproposto nella sostanza ed in larga parte la disciplina dell’articolo abrogato.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 ha successivamente azzerato la normativa contenuta nell’art. 4 del D.L. n.138/2011, con la conseguente applicazione, nella materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre che della disciplina di settore non toccata dalla suddetta sentenza, della normativa e dei principi generali dell’ordinamento europeo, e dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella nazionale.

Secondo il quadro normativo in essere le modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti:

1. il ricorso al mercato e quindi l’esternalizzazione;
 2. il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato e quindi la società mista;
 3. l’autoproduzione e quindi l’affidamento a società in house.
- La prima modalità rappresenta il modello della così detta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza.
 - La seconda modalità si riferisce al fenomeno delle società miste, il quale si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto, riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio, in cui la società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l’affidamento della missione medesima.
 - La terza modalità è il cosiddetto “in house” che consente l’affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall’ente affidante. Ciò è consentito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’U.E. in presenza di tre condizioni: a) totale partecipazione pubblica; b) controllo analogo sulla società affidataria a quello che l’ente o gli enti affidanti esercitano sui propri servizi; c) realizzazione, da parte della società affidataria, della parte più importante della propria attività con l’ente o gli enti che la controllano.

Il D.L. 179/2012, all’art. 34, comma 20, ha disposto 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".

Il legislatore richiede quindi che vengano esplicitate:

1. le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad individuare una particolare modalità di affidamento di un servizio a rilevanza economica;
2. la compatibilità di tale modalità con l'ordinamento europeo;
3. i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste, al fine di evitare che tali compensazioni possano celare aiuti di Stato, vietati dall'ordinamento europeo.

Con la presente relazione si illustrano nelle sezioni che seguono i contenuti richiesti dal legislatore in riferimento alla gara per l'affidamento in concessione del servizio di asilo nido "Il nido in fiore".

PREMESSE

Il Comune di Rosta è proprietario di un immobile adibito ad asilo nido ubicato in Strada Bucet n. 18 a Rosta, realizzato accedendo ad un finanziamento regionale.

La struttura, in possesso dei requisiti minimi strutturali e tecnologici previsti dalla vigente normativa regionale è idonea ad ospitare n. 30 bambini, di cui 24 divezzi e/o semi divezzi e 6 lattanti.

Al fine di disciplinarne il funzionamento con deliberazione di Consiglio Comunale n. 36 del 22.06.2006 si approvava il regolamento comunale per la gestione dell'immobile adibito ad asilo nido, successivamente modificato con deliberazioni di Consiglio Comunale n. 53 del 05.07.2007, n. 14 del 23.04.2009 e n. 17 del 06.06.2013.

Il servizio a seguito dell'esperimento di apposita procedura negoziata veniva affidato per il periodo dall'anno educativo 2016/2017 al 2020/2021 alla Cooperativa Educazione Progetto s.c.s. onlus, con contratto in scadenza al 31.luglio 2016 che offriva una tariffa mensile per il tempo pieno, in applicazione del ribasso offerto in sede di gara, di €. 601,25 oltre IVA 5% per un totale di € 631,31 poi ulteriormente ridotto ad € 625,00 mensili IVA compresa, stipulando il relativo contratto di concessione in data 20.10.2016 rep. n. 1376/2016.

Visto l'approssimarsi del termine di scadenza del suddetto contratto al termine dell'anno educativo in corso, è necessario avviare le procedure per l'individuazione di un nuovo soggetto gestore.

LE RAGIONI DELL'AFFIDAMENTO

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".

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 esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece 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). Inoltre, l'ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità e 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.

Nel D.Lgs. 175/2017 si trova per la prima volta una definizione di Servizio di Interesse Generale (SIG) anche a rilevanza economica (SIEG). L'art. 3, comma 1, lett h) definisce i servizi di interesse generale: *le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale; questi ultimi, ai sensi della successiva lett. i) sono i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato.*

L'Amministrazione Comunale ritiene che ricorrere al libero mercato al fine di individuare un soggetto gestore sia la soluzione migliore per garantire un'ottimale ed efficiente gestione dello stesso, in vista del soddisfacimento dei bisogni dei cittadini di Rosta.

In particolare l'intervento del Comune di Rosta in questo settore, in mancanza di altre strutture sul territorio comunale, si spiega con la volontà di dare risposta a specifiche esigenze della cittadinanza e delle famiglie e di continuare ad offrire un servizio che, oltre a concorrere alla crescita ed alla formazione dei minori, favorisca e faciliti le opportunità lavorative dei componenti del nucleo familiare, in un'ottica di conciliazione dei tempi dedicati alla famiglia ed al lavoro. In questo senso gestire un asilo nido significa gestire un "servizio pubblico", ovvero un'attività esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale.

La necessità di assicurare la continuità nell'erogazione del servizio, di avere un assetto organizzativo unitario e uno stabile, costituiscono ragioni adeguate per l'affidamento a un soggetto esterno scelto mediante procedura di evidenza pubblica.

Per contro la gestione diretta dell'asilo nido comporterebbe per il Comune di Rosta farsi carico di esigenze, a volte complesse, sia nel campo della gestione del personale, dell'organizzazione e della gestione amministrativa, sia in quello della ricerca di necessarie risorse per garantire l'autofinanziamento delle spese gestionali ed un'adeguata organizzazione e dotazione di servizi capaci di valorizzare la struttura.

1. LA FORMA DELL’AFFIDAMENTO PRESCELTA

La disciplina della concessione dei servizi è sancita nella parte Terza del codice dei contratti pubblici approvato dal D.Lgs. 50/2016, all'art. 164 e seguenti.

La scelta di tale forma di gestione si basa fundamentalmente sulle seguenti ragioni:

- 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 maggiore autonomia operativa del concessionario e, conseguentemente, alla possibilità di realizzare attività innovative e migliorative inerenti la qualità del servizio reso.

Si è del parere che la concessione di servizio, meglio di ogni altra, riesce a contemperare i principi di trasparenza del pubblico con quelli di economicità ed imprenditoriali 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.

Il valore della concessione è stato stabilito in €. 1.636.800 oltre Iva, calcolato ai sensi dell'art. 167 del D.Lgs. 50/2016, utilizzando, quale criterio oggettivo, il numero della capienza della struttura moltiplicato per il canone mensile previsto per un utente full time per il numero di mesi di apertura del servizio pari a undici mensilità per la durata della concessione, comprensiva dell'eventuale rinnovo.

Il suddetto valore, ai sensi dell'art. 35 del D.Lgs. 50/2016, non impone, per l'individuazione del concessionario, l'attivazione di una gara europea e tuttavia al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione, verrà indetta, una procedura aperta, nel rispetto dei principi del D.Lgs 50/2016 e del regolamento comunale vigente in materia, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il soggetto a cui affidare in concessione il servizio dovrà essere in possesso dei seguenti requisiti soggettivi:

- compatibilità della natura giuridica e dello scopo sociale dei soggetti con le attività oggetto della concessione;
- solidità economica e finanziaria certificata;
- applicazione dei contratti collettivi nazionali e correttezza delle posizioni previdenziali nei confronti di tutti gli operatori;
- impegno a stipulare polizze assicurative adeguate per la gestione dell'asilo nido.

2. I CONTENUTI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO GENERALE E LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE

I requisiti specifici imposti dall'Amministrazione al gestore del servizio per garantire il conseguimento degli obiettivi di servizio pubblico sono disciplinati nel regolamento comunale di gestione dell'immobile adibito ad asilo nido, nonché sulla base degli indirizzi forniti dalla Giunta Comunale con propria deliberazione.

Gli obblighi di servizio pubblico che saranno imposti al gestore saranno:

- assunzione a carico del Concessionario di ogni responsabilità verso terzi circa l'uso dei locali e della struttura concessa e per danni alla stessa;
- obbligo di custodire la struttura con la dovuta diligenza provvedendo alla relativa alla pulizia e manutenzione ordinaria;
- assunzione di tutte le spese per utenze con intestazione dei relativi contatori a carico del concessionario;
- garantire, senza discriminazione per motivi riguardanti sesso, razza, religione, opinioni politiche, condizioni psico-fisiche e socio-economiche, l'accoglimento dei bambini dai 6 mesi ai 36 mesi con possibilità di frequenza part-time o a tempo ridotto e trattando i rapporti con le famiglie fin dal momento dell'iscrizione all'Asilo Nido;
- garantire l'apertura del servizio per n. 11 mesi annui, con chiusura nel mese di agosto e con orario di apertura di norma articolato dalle ore 07:30 alle ore 18:00 per 5 giorni alla settimana;
- prevedere la presenza di personale con funzione educativa ed ausiliare secondo i parametri definiti dalla normativa regionale e di un responsabile della funzione educativa e del coordinamento pedagogico in possesso dei requisiti previsti nel regolamento per la gestione dell'immobili adibito ad asilo nido;
- effettuare la preparazione e somministrazione dei pasti con la cucina interna all'Asilo Nido;
- elaborare un proprio regolamento interno;
- stipulare una polizza di assicurazione, con primarie compagnie di assicurazione, della responsabilità civile verso terzi (compresi gli utenti) e verso i prestatori di lavoro, per danni comunque derivanti dallo svolgimento di tutte le attività;
- garantire la priorità d'accesso all'Asilo (la loro incidenza numerica non deve comunque essere tale da compromettere la possibilità di una reale integrazione o da pregiudicare una equilibrata funzionalità dell'asilo) ai bambini certificati ai sensi della Legge 104/92 e ai bambini segnalati dai servizi sociali o dal tribunale che abbiano almeno un genitore o un esercente la

patria potestà residente nel Comune di Rosta. In questi casi dovrà essere garantita la presenza di personale educativo di sostegno e/o la riduzione del rapporto educatore/bambini, secondo quanto previsto dalla Legge del 5 febbraio 1992, n° 104 ed in accordo con i servizi sociali e sanitari di competenza;

- applicare, a carico delle famiglie, le tariffe offerte in sede di gara, omnicomprensive della quota di iscrizione, delle spese di riscaldamento e di ogni altro onere accessorio. Per i bambini non residenti il concessionario dovrà calcolare una quota percentuale di maggiorazione che sarà determinata dalla Giunta Comunale con proprio successivo provvedimento, in relazione alle domande presentate, da applicare sulla retta che tenga conto dei fitti figurativi dell'immobile ceduto, della manutenzione straordinaria a carico del Comune, tale percentuale di maggiorazione dovrà essere versata dal Concessionario direttamente al Concedente in rate semestrali. Al fine dell'applicazione della retta di frequenza i figli dei dipendenti comunali si considerano equiparati ai residenti nel Comune;
- presentazione, al termine di ogni anno scolastico, entro il 31 luglio, di ogni anno un bilancio analitico delle entrate ed uscite verificatesi nell'anno scolastico concluso relativamente al servizio oggetto della concessione;
- corresponsione di un canone concessorio, a favore del Comune, fissato in €. 2.400,00 annui con riduzione del 50% qualora la media annuale degli iscritti non raggiunga la soglia minima pari alla metà della capienza della struttura.

E', infine, prevista l'assegnazione di un contributo economico minimo di €. 20,00 mensile diretto ad abbattere la retta di frequenza a favore degli iscritti al servizio residenti in Rosta.

La presente relazione è pubblicata sul sito internet comunale.

Rosta, 18 febbraio 2021



IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO
AMMINISTRATIVO/SEGRETERIA GENERALE

Dott.ssa Caterina PREVER LOIRI