



COMUNE DI MAGNAGO
Piazza Italia, 1 - 20020 Magnago (MI)
Settore Servizi alla Persona

<

**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 SCUOLA INFANZIA**

Allegata alla proposta di deliberazione del Consiglio comunale N. 27 DEL 31.5.2021

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 determinazioni che, ai sensi dell'art.42, comma 2, lettera e) del Tuel (D.Lgs. 267/2000), il Consiglio comunale di Magnago è chiamato ad assumere in ordine alle modalità di gestione del servizio pubblico locale di scuola dell'infanzia.

IL SERVIZIO DI SCUOLA DELL'INFANZIA

Il Servizio scuola dell'infanzia rientra tra i servizi a domanda individuale resi su specifica richiesta dell'utente. Trattasi di servizio "paritario"- annualmente rideterminato dal Miur - di proprietà comunale sito in via Asilo 9 e dotato di area

verde esterna e soddisfa tutti gli standard regionali e ministeriali per il suo funzionamento. Il servizio è dotato di apposito regolamento - carta dei servizi- che ne definisce il funzionamento e le regole di ingresso. Le rette a carico dell'utente vengono determinate annualmente e sono personalizzate su fasce di calmierazione ISEE.

Il servizio comunale viene gestito attualmente in regime misto:

- affidamento esterno del coordinamento educativo, organizzativo e pedagogico, del funzionamento educativo di una sezione, nonché dei servizi ausiliari per la facilitazione del tempo lavoro tempo famiglia.
- gestione diretta del comune relativa delle restanti sezioni , alle attività ausiliarie di pulizia e riordino, di segretariato e gestione amministrativa (rette/personale comunale forniture iscrizioni etc.)

Costituisce presupposto per l'esternalizzazione del servizio:

- la natura di funzione non ordinaria del servizio
- il fatto che la scuola dell'infanzia non rientra nelle funzioni e mansioni istituzionali spettanti in via ordinaria agli Enti Locali
- l'impossibilità sopravvenuta di gestire le risorse umane necessarie al funzionamento e gestione nel suo complesso e le spese di investimento e potenziamento della struttura a causa dei vincoli assunzionali e di bilancio.

Inoltre, la valutazione in merito all'esternalizzazione del servizio attraverso lo strumento dell'affidamento in concessione a favore di idoneo soggetto è positiva per l'Ente per varie motivazioni, tra cui:

La gestione esterna permette di adeguare tempestivamente l'offerta e la domanda effettiva in quanto soggetti esterni godono di maggiore flessibilità organizzativa e

gestionale, rispetto all'ente pubblico, anche attraverso innesti di nuovi servizi implementativi anche extra calendario scolastico;

Tale maggiore flessibilità consente altresì di arrivare ad un miglior progetto offerto alle famiglie in termini di offerta flessibile adeguata alle mutate e mutanti esigenze della famiglia e del contesto sociale;

Inoltre, la flessibilità così come definita dalla concessione consente altresì spazi di flessibilità e razionalizzazione delle spese sia in materia organizzativa che gestionale;

Attraverso la concessione del servizio e della relativa locazione dell'immobile - a garanzia dello svolgimento in continuità del servizio anche per quanto attiene il luogo fisico in cui si esplica - è possibile estendere ed ampliare l'offerta educativa al fine di soddisfare i bisogni delle famiglie anche in termini temporali (scuola nei periodi di sospensione ordinaria, flessibilità in uscita, servizi integrativi pedagogici/di alfabetizzazione informatica e lingua straniera etc). Sarà possibile altresì innalzare il livello qualitativo delle prestazioni educative del personale di provenienza comunale anche grazie ad un potenziamento della formazione dello stesso, consentendo di potenziare ed ampliare l'offerta di servizi offerti e resi.

IL MODELLO DI GESTIONE INDIVIDUATO

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

Ciascuno di questi sistemi può, al proprio interno, snodarsi in una considerevole rosa di ulteriori sottosistemi a seconda che si abbia riguardo a elementi aggiuntivi quali la partecipazione del titolare del bene alla gestione, l'ibridazione dei connotati gestionali tipici del servizio con quelli che attingono le proprie caratteristiche al campo dei lavori pubblici, ecc.

In estrema sintesi, le principali differenze tra i tre modelli gestionali sono le seguenti:

- Con la **gestione diretta** il titolare del bene coincide con il soggetto pubblico che intende erogare il servizio ed assume in proprio lo svolgimento di tutte le prestazioni, principalmente attraverso proprie maestranze e mezzi d'opera direttamente posseduti. Il centro di costo della gestione afferisce direttamente al bilancio dell'Ente e la responsabilità giuridica della corretta erogazione del servizio incombe, senza mediazioni, sull'ente. Come contropartita, tutti i proventi della gestione restano ad appannaggio del titolare.
- Una variante della gestione diretta è costituita **dall'affidamento in appalto**. Con tale strumento, il titolare del bene trasferisce sull'appaltatore l'onere di eseguire il servizio, con organizzazione dei mezzi necessari e assunzione del rischio a carico di quest'ultimo, dietro pagamento di un canone. 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 in mezzi utilizzati per la stessa. Infatti, in tale modello, l'appaltatore è remunerato con un canone da parte del committente e questo canone rimane insensibile alle vicende inerenti la proficuità dell'esercizio, i cui andamenti ricadono direttamente sul titolare del bene. La qual cosa costituisce proprio l'elemento cardine che distingue la concessione dalla gestione diretta.
- La **concessione del servizio** 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. E' su di lui, infatti, che gravano gli oneri di gestione delle prestazioni fornite ed è a suo appannaggio che vanno i proventi della gestione che sono riscossi direttamente dai fruitori del servizio. In questo modello, il concedente esercita una funzione di controllo e verifica sul concessionario, affinché quest'ultimo eroghi il servizio rispettando le regole e gli standard qualitativi e quantitativi stabiliti nel contratto di servizio, secondo una declinazione più o meno capillare dei principi dettati dalla legislazione, utilizzi correttamente i beni e le attrezzature trasferite per l'erogazione del servizio, osservi la carta del servizio e la normativa vigente in materia.

L'Amministrazione comunale di Magnago, non potendo gestire il servizio di S. infanzia in forma diretta, per le motivazioni già esposte anche in atti, e avendo già perseguito infruttuosamente il modello misto, ed al fine di scongiurare la chiusura dello stesso per le ragioni tutte già espresse anche nell'indirizzo formulato da consiglio comunale e giunta combinato disposto CC n 5/2021 e GC n 43/2021 intende avvalersi del modello organizzativo della concessione del servizio. Tale scelta trae fondamento dalla natura stessa del servizio, che nella attuale congiuntura può trarre giovamento da una gestione privata che presenta caratteristiche di dinamicità e flessibilità, con l'opportuno temperamento economico a garanzia degli equilibri finanziari del gestore.

LA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Sulla scorta di quanto innanzi illustrato, e dopo aver esperito attenta analisi sui costi del servizio, nonché sulle possibili azioni a tutela e valorizzazione del personale comunale ivi assegnato si è andato evidenziando come i costi sono via via divenuti sempre più onerosi in rapporto al servizio e agli utenti cui è reso.

Il personale di profilo specifico e di impiego nelle attività specifiche proprie di un servizio 3/6 anni da lunga data rendono impossibile ogni azione di reinserimento presso le attività residue dell'ente, di natura tecnico amministrativa.

Anche il profilo delle figure ausiliarie -2 a tempo pieno – non può trovare assorbimento nelle attività di pulizia e portierato dell'Ente: i contratti in essere infatti prevedono impieghi di personale per poche ore giornaliere e tutte concentrate in fasce tardo serali e festive, esigenze queste che non possono in alcun modo trovare riscontro nelle norme contrattuali del pubblico impiego.

Il personale pertanto, ove non ricorresse a mobilità o trasferimento presso altri soggetti, non potrà che seguire il servizio, soluzione unica ed univoca per veder salvaguardate le prerogative economiche, di profilo di inquadramento e di mansioni di partenza, salvo quanto in implementazione porta portare la nuova forma contrattuale. La forma di affidamento prescelta, come espressamente previsto dal

D.Lgs. 50/2016 ex art.lo 164 e seguenti, viene quindi individuata nella concessione a terzi mediante procedura aperta, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e nel rispetto dell'art.lo 31 del Dlgs 165/2001, con maggiore incidenza del punteggio al progetto-valutazione tecnica (80/100) rispetto a quello economico (20/100) proprio a garanzia del miglior livello qualitativo cui tenderà la nuova forma di gestione del servizio.

La concessione sarà affidata per 9 anni così da consentire una buona programmazione anche di stabilità e di crescita professionale del personale impiegato.

I CONTENUTI SPECIFICI DI PUBBLICO SERVIZIO

Al concessionario sarà richiesto di assicurare:

- un'offerta di servizio educativo- in linea con l'Offerta Educativa triennale in essere e dei suoi futuri sviluppi- inteso come luogo di formazione, di cura e di socializzazione nella prospettiva di consentire al bambino il raggiungimento del benessere psicofisico e dell'armonico sviluppo delle potenzialità cognitive, affettive, motorie e relazionali, mediante interventi che favoriscano l'autonomia del bambino, assicurando un'attenta vigilanza, le necessarie cure igieniche, la predisposizione dell'ambiente e la scelta delle proposte educative adeguate alle varie fasi di sviluppo e in rapporto alle diverse fasce di età dei bambini ed all'approssimarsi del passaggio alla scuola primaria, in ragione del progetto educativo implementativo proposto in sede di gara;
- Il sostegno alle capacità educative dei genitori, favorendo la conciliazione delle scelte professionali e familiari di entrambi i genitori, fornendo altresì le dovute informazioni, assicurando un dialogo costante e la continuità

educativa, anche mediante incontri con le famiglie dei bambini a livello individuale o di gruppo.

- La destinazione di particolare cura all'ambientamento del bambino, provvedendo a un inserimento graduale per consentire un favorevole adattamento al nuovo ambiente. Nel primo periodo l'educatore instaurerà un rapporto individualizzato e rassicurante in modo che il bambino si abitui gradatamente al nuovo ambiente e alla nuova figura di riferimento, secondo modalità concordate dagli educatori con i genitori. Le specifiche di tali linee guida troveranno esplicitazione nel progetto di gara ad integrazione e sviluppo di quanto sopra enunciato.
- L'utilizzo di sistemi educativi e di comunicazione in linea con le mutate e mutanti situazioni socio-educative e diversificate delle famiglie al fine di ridurre differenze ed opportunità soprattutto per le famiglie più deboli e fragili.
- Il costante aggiornamento del piano operativo ed educativo anche in situazioni di emergenza sanitaria utile a consentire frequenza del servizio e in alternativa di attività di lead sia in termini educativi che operativi.
- Il concessionario si farà obbligo altresì di sostenere tutti i costi del servizio, spese del personale, manutenzione ordinaria, spese di funzionamento e quanto meglio descritto nel già citato capitolato d'appalto nonché del pagamento del canone di locazione per l'immobile e gli arredi ed attrezzature in dotazione.

Al Comune spetteranno:

- gli oneri delle manutenzioni straordinarie
- della calmierazione delle rette secondo fascia ISEE

- della calmierazione del differenziale per il costo del personale dell'Ente trasferito col servizio
- il controllo sul rispetto degli obblighi contrattuali così come andranno a definirsi.

IL QUADRO ECONOMICO DI RAFFONTO

P.E.F ex art.lo 165 c.2 e art.lo 3 c 1 lettera FFF del Dlgs 50/2016 e smi

Il costo annuale di prima analisi relativo all'esternalizzazione del servizio-concessione definito sulla scorta dell'andamento medio del servizio nell'ultimo triennio è stimato in € 100.000,00 annuo complessivo circa a carico del bilancio comunale (per contributo compensativo all'equilibrio del PEF, calmierazioni rette e contributo differenziale a favore del personale comunale per il mantenimento dello status economico oltre che delle mansioni).

Attualmente l'analisi del servizio porta un disavanzo a carico del bilancio comunale di € 208.000,00 circa annui così riassunto:

Entrate € 124.670,00 di cui € 63.850,00 per rette e servizi integrativi/ € 59.820,00 per contributi da Enti

Uscite

Costo del personale su servizio diretto e indiretto € 181.874,88

Servizi da terzi € 87.000,00

Costi di funzionamento € 34.800,00

Manutenzioni € 21.320,00

Varie € 8.000,00

Nei 9 anni di durata della concessione, pertanto, si andrebbero a definire in almeno 900.000,00 euro le somme risparmiate a carico della fiscalità generale dell'ente.

IL REGIME DELLE COMPENSAZIONI

Sarà riconosciuto pertanto al concessionario il contributo per il raggiungimento dell'equilibrio del PEF nella misura massimo del 49 % così come previsto dalla norma: parte in forma fissa e parte in rapporto agli effettivi iscritti nella misura massima di n 73 utenti /anno.

QUADRO ORGANIZZATIVO DEI SERVIZI PER L'IMPATTO SUL BILANCIO COMUNALE

La concessione del servizio di S. Infanzia si colloca nell'ambito della scelta comunale resasi necessaria a fronte delle difficoltà oggettive di natura gestionale del servizio nel suo complesso, del necessario adeguamento del servizio alle sopravvenute necessità dei bambini nonché della passività che grava sulla fiscalità generale.

Tale "esternalizzazione" genererà, infatti, una diminuzione sia delle entrate che delle spese, con beneficio positivo per la contrazione dei costi per il bilancio comunale. In particolare, si prevede una riduzione della spesa a carico del Comune di Magnago relativa agli oneri diretti ed indiretti per il personale adibito al servizio educativo e alla gestione amministrativa e contabile della S. Infanzia (rette di frequenza, pagamenti, forniture, manutenzioni ordinarie) oneri posti a carico del concessionario.

In un quadro di nuovo assetto organizzativo è d'obbligo prevedere:

- l'eliminazione dal bilancio comunale delle entrate relative alle "rette S. Infanzia";
- l'eliminazione delle spese relative alle "utenze ed ai servizi scuola infanzia S. Infanzia";

-l'eliminazione delle spese relative a manutenzioni ordinarie

-i costi del personale educativo ed ausiliario

Si precisa che per quanto attiene l'impatto sul bilancio -prima dell'espletamento delle procedure necessarie all'affidamento in concessione del servizio- verrà redatto il piano economico-finanziario, al fine delle eventuali e necessarie variazioni a carico del bilancio comunale.

Il responsabile del Settore Servizi alla Persona
Tunesi Antonella

