



Piazza Castello, 1
33079 Sesto al Reghena
tel. +39 0434 693911
fax +39 0434 699500
P.IVA. 00254030935
codice fatt. elett. UF4IMI



Comune di
SESTO AL REGHENA

Provincia di Pordenone
Il Sindaco



Le Vie dell'Abbazia

EMAIL segreteria@
com-sesto-al-reghena.regione.fvg.it
PEC comune.sestoalreghena@
certgov.fvg.it
C.F. 80003970938
www.comune.sesto-al-reghena.pn.it

ISTITUZIONE DEL SERVIZIO DI ASILO NIDO COMUNALE

NELL'EDIFICIO DI VIA PELLICO 2, RAMUSCELLO DI SESTO AL REGHENA

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Sommario

Premesse e obiettivi:	2
Normativa di riferimento e Definizioni.....	2
PARTE PRIMA: La dimensione quantitativa del servizio e le scelte organizzative e gestionali	7
Gli scenari organizzativi, gestionali e finanziari.....	8
Focus sull'amministrazione diretta	9
Le esternalizzazioni: Appalto VS Concessione del servizio.....	11
PARTE SECONDA: Le linee guida per la redazione degli atti conseguenti che derivano dall'istituzione del servizio (Regolamento di accesso al servizio e di funzionamento e deliberazione annuale della Giunta comunale per definire le modalità organizzative e operative e gli aspetti economici e tariffari – Carta dei servizi dell'ente gestore)	14

Premesse e obiettivi:

L'evoluzione socio-demografica del Comune di Sesto al Reghena ha portato, nel giugno 2022, alla chiusura della scuola dell'infanzia statale "Vittorino da Feltre", ubicato nel compendio immobiliare di via Silvio Pellico 2, a Ramuscello.

L'edificio - unitamente alle sue pertinenze - è stato fatto oggetto di notevoli interventi a carico della finanza pubblica e anche del bilancio comunale, in particolare, per il suo adeguamento alle normative sopravvenute; proprio per questo è ancora perfettamente in grado di essere utilizzato per finalità comunitarie, specie nel settore dei servizi scolastici all'infanzia e alla prima infanzia.

Di fronte alla chiusura della scuola dell'infanzia statale - evento certamente negativo per il sistema dei servizi all'infanzia e alle famiglie - l'Amministrazione comunale ha voluto reagire ponendosi **uno sfidante obiettivo strategico**, che guarda al rilancio delle misure per il sostegno alla famiglia e alla donna che lavora, in particolare, e attraverso questo rilancio, mira a favorire l'arrivo di nuove famiglie nel Comune: **istituire nel medesimo edificio, appositamente riorganizzato negli spazi e nei servizi, un asilo nido comunale**.

La scelta di istituire il servizio va letta in rapporto al sistema dell'offerta di servizi alla prima infanzia non limitata al territorio comunale ma nel contesto del mandamento del sanvitese. Nel capoluogo è già attivo un asilo nido privato, integrato a una scuola dell'infanzia paritaria; tale struttura serve tutto il Comune, ma si proietta, in forza della propria ubicazione, sulla zona industriale che si trova tra Sesto al Reghena e Villotta di Chions e i comuni del Veneto Orientale che confinano con il Friuli Venezia Giulia le cui famiglie trovano nel servizio attivo una risposta alle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e lavoro.

Il nido comunale, di converso, ubicato all'estremo opposto del territorio comunale - che, si ricorda incidentalmente, copre oltre 40 kmq - si pone al servizio anzitutto della frazione di Ramuscello, quella che nell'ultimo decennio ha goduto dell'incremento demografico maggiore (dell'ordine del 30%), e si trova su un importante asse viario di comunicazione tra San Vito al Tagliamento e Portogruaro, attraverso Cordovado, e potrebbe porsi quale nuovo polo di offerta dei servizi alla prima infanzia proiettandosi dalla Zona industriale del Ponterosso sino a quella di Morsano al Tagliamento.

Normativa di riferimento e Definizioni

- ✓ *legge regionale 18 agosto 2005, n. 20 e s.m.i "Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia";*
- ✓ *legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 e s.m.i "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale";*
- ✓ *D.P.Reg. 4 ottobre 2011, n. 0230/Pres. "Regolamento recante requisiti e modalità per la realizzazione, l'organizzazione, il funzionamento e la vigilanza, nonché modalità per l'avvio e l'accreditamento, dei nidi d'infanzia, dei servizi integrativi e dei servizi sperimentali e ricreativi, e linee guida per l'adozione della Carta dei servizi, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, lettere a), c) e d) della legge regionale 18 agosto 2005, n. 20 (Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia)" e successive modificazioni ed integrazioni, nel prosieguo per brevità "Regolamento regionale";*
- ✓ *D.P.Reg. 23 marzo 2020, n. 048/Pres. "Regolamento concernente i criteri e le modalità di ripartizione del fondo per l'abbattimento delle rette a carico delle famiglie per la frequenza ai servizi educativi per la prima infanzia e le modalità di erogazione dei benefici, di cui all'articolo 15 della legge regionale 18 agosto 2005, n. 20 (Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia)";*
- ✓ *D.P.Reg. 26 giugno 2020, n. 087/Pres. "Regolamento di definizione delle procedure, dei criteri e delle modalità per la concessione dei contributi a valere sul Fondo per le spese di investimento di cui al comma 1 dell'articolo 15 bis della legge regionale 18 agosto 2005, n. 20 (Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia)";*

- ✓ *D.P.Reg. 17 luglio 2020, n. 097/Pres. “Regolamento per la determinazione dei criteri e le modalità di ripartizione del Fondo per il contenimento delle rette e di concessione di contributi destinati ai soggetti gestori pubblici, privati e del privato sociale dei nidi d’infanzia accreditati di cui all’articolo 15 ter, della legge regionale 18 agosto 2005, n. 20 (Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia)”;*
- ✓ *D.P.Reg. 16 febbraio 2021, n. 016/Pres. “Regolamento di modifica al regolamento per la determinazione dei criteri e le modalità di ripartizione del fondo per il contenimento delle rette e di concessione di contributi destinati ai soggetti gestori pubblici, privati e del privato sociale dei nidi d’infanzia accreditati di cui all’articolo 15 ter, della legge regionale 18 agosto 2005, n. 20 (sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia) emanato con decreto del presidente della regione 17 luglio 2020, n. 097”*
- ✓ *articolo 18 della legge regionale 26 ottobre 1987, n. 32 e s.m.i “Disciplina degli asili – nido comunali”;*
- ✓ *decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 “Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro” e successive modificazioni ed integrazioni;*

Che cos'è un nido d'infanzia e quali caratteristiche deve avere nel rispetto della normativa vigente nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia?

La materia è disciplinata in via principale dalla **L.R. 20/2005** e dai relativi regolamenti di attuazione.

L'articolo 3 della L.R. 20/2005, rubricato "Nidi d'infanzia" afferma che:

*1. Il nido d'infanzia è un **servizio educativo e sociale di interesse pubblico**, rivolto alle bambine e ai bambini di età compresa fra tre mesi e tre anni, che:*

- a) offre opportunità di formazione, socializzazione e cura per il raggiungimento del benessere psicofisico e dell'armonico sviluppo delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali dei bambini;*
- b) sostiene le capacità educative dei genitori e favorisce la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro;*
- c) concorre alla prevenzione delle situazioni di svantaggio psicofisico e sociale e contribuisce a integrare le differenze ambientali e socio-culturali.*

*2. L'affidamento al nido d'infanzia comporta l'assistenza continuativa da parte di personale educativo in possesso di adeguato titolo di studio, secondo un orario di permanenza del bambino nella struttura, previamente concordato con la famiglia, **di norma non superiore a dieci ore al giorno.** [...]*

4. Il nido d'infanzia è collegato con gli altri servizi educativi, socio-assistenziali e sanitari e stabilisce un rapporto di continuità educativa con le scuole dell'infanzia presenti sul territorio.

5. Il nido d'infanzia garantisce il servizio di mensa e il riposo in spazi attrezzati idonei.

L'articolo 6 del D.P.REG.230/2011 indica poi quali sono i **requisiti organizzativi generali** del servizio di asilo nido:

*1. L'azione educativa e di cura si svolge sulla base di un **progetto educativo** che deve esplicitare come punti essenziali gli obiettivi in relazione alle attività educative proposte, le metodologie impiegate e gli eventuali riferimenti adottati, la modalità organizzative scelte per la suddivisione in sezioni, il numero di sezioni attivate nel servizio e la composizione numerica delle stesse in relazione alla fascia di età dei bambini, nonché le modalità di documentazione e gli strumenti di verifica adottati per lo svolgimento delle attività e per il raggiungimento degli obiettivi.[...]. In un'ottica di trasparenza e corresponsabilità il servizio promuove la condivisione del progetto educativo con le famiglie.*

2. Per favorire la piena integrazione dei bambini in situazioni di svantaggio psicofisico e sociale, dovrà essere elaborato, in accordo e con il supporto dei servizi territoriali competenti e la famiglia, un progetto educativo specifico.

Quanto poi ai **requisiti strutturali generali**, la disciplina è contenuta nell'articolo 9 del citato DP.Reg.

1. [...]

*2. Fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente in materia, in particolare dalla legge regionale 23 agosto 1985, n. 44 (Altezze minime e principali requisiti igienicosanitari dei locali adibiti ad abitazione, uffici pubblici e privati ed alberghi) e dagli specifici regolamenti edilizi comunali, nonché dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), **i locali dei servizi per la prima infanzia devono garantire requisiti igienico-sanitari parificabili a quelli previsti dalle norme vigenti per i locali ad uso abitativo**, fatti salvi specifici requisiti previsti dal presente regolamento.*

3. In materia di barriere architettoniche va garantita almeno la visitabilità ai sensi del decreto ministeriale 14 giugno 1989, n. 236 (Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche).

4. Nella realizzazione degli spazi, dei locali, degli impianti, degli arredi e dei giochi, e nella scelta dei materiali di costruzione, di rivestimento e di pavimentazione, **devono essere adottate tutte le cautele, le norme e le tecniche atte a tutelare i bambini da evidenti rischi per la sicurezza infortunistica e per la salute**. Gli spazi, i locali, gli impianti, gli arredi ed i giochi a disposizione dei bambini devono essere mantenuti in adeguato stato di manutenzione ed in ottimali condizioni di pulizia.

5. I servizi alla prima infanzia non possono essere localizzati in piani seminterrati o interrati.

L'articolazione dei locali e degli spazi interni è disciplinata dall'art. 14 del regolamento regionale:

1. Tutti i locali destinati ai bambini devono essere articolati **preferibilmente su un unico piano collegato con l'area esterna**. La sezione lattanti è di norma situata al piano terra; nei casi di collocazione della sezione lattanti in piano diverso, ai fini dell'avvio dell'attività va elaborato il piano di gestione dell'emergenza.

2. **Gli spazi ed i locali interni del nido d'infanzia si articolano in relazione all'età dei bambini, al loro sviluppo psicofisico ed al progetto educativo adottato**. Gli spazi ed i locali interni del nido d'infanzia sono costituiti da:

- a) **Cucina**: un locale adibito alla preparazione del pasto all'interno del nido d'infanzia o, in caso di pasti veicolati, un locale adibito alla preparazione delle merende, al mantenimento, al riscaldamento, alla conservazione ed al porzionamento degli alimenti, i cui requisiti corrispondano a quelli previsti dalla normativa specifica. La preparazione del pasto all'interno del nido d'infanzia è obbligatoria per i bambini fino a 12 mesi di età: in tal caso è necessario l'apposito arredo posizionato nella cucina del servizio e attrezzato per la preparazione ed il riscaldamento del latte. [...];
- b) **Spazi riservati ai bambini**: la superficie utile netta non può essere inferiore a mq 6 per bambino; negli spazi riservati ai lattanti fra i 3 e gli 12 mesi non può essere inferiore a mq 5 per bambino; tali spazi devono rispondere ai requisiti previsti nei commi seguenti;
- c) **Spazi riservati al personale del nido d'infanzia e ai genitori**.

3. Gli spazi riservati ai bambini assolvono le seguenti funzioni:

- a) **Gioco ed attività educative**: vanno assicurate le attività di movimento/intersezione e attività educative/pranzo da espletarsi in uno o più locali; nel caso di un unico locale gli spazi vanno articolati in due zone distinte separate con arredo funzionale alle attività stesse;
- b) **Pranzo**: la zona destinata al consumo del pasto, purché adeguatamente pulita ed areata, può essere usata anche per attività educative da svolgersi in tempi ed orari diversi dalla sua destinazione. In caso di ubicazione nello stesso edificio con scuola dell'infanzia o scuola dell'obbligo per il consumo del pasto può essere utilizzato in tempi ed orari diversi l'adeguato locale messo a disposizione per gli altri bambini, purché con arredo adeguato all'età per bambini di età inferiore ai 36 mesi. Il riposo/relax è assicurato in uno o più locali;
- c) **Riposo**: il locale per il riposo/relax, di dimensioni idonee a consentire il posizionamento dei lettini, nonché lo spazio necessario per il movimento degli operatori, è dotato di finestre oscurabili ed è situato in prossimità dei servizi igienici; esso può essere usato anche per attività didattiche da svolgersi in tempi ed orari diversi dalla sua destinazione, purché adeguatamente pulito ed areato;
- d) **Cambio e servizi igienici**: va preferibilmente previsto un locale cambio igiene per ogni sezione ad essa collegato funzionalmente, di dimensioni idonee a contenere: una vaschetta/bagno con erogatore di acqua pre-miscelata, un fasciatoio e, per ogni 7 posti riferiti alla ricettività della struttura, un waterino ed un lavandino, fatta salva l'ipotesi in cui i servizi siano riservati alla sezione lattanti, per i quali non si richiede la presenza del waterino e del lavandino; va altresì previsto almeno un arredo per il contenimento degli effetti personali dei bambini.

4. Gli spazi riservati al personale del nido d'infanzia ed ai genitori consistono in:

- a) *Zona per colloqui, riunioni e lavoro individuale e in gruppo: è indispensabile un locale ad uso amministrativo per colloqui, programmazione, verifica dell'attività formativa e attività varie del personale, anche condiviso con altro servizio rivolto all'infanzia se ubicato nello stesso edificio.*
- b) *Spogliatoi per il personale;*
- c) *Servizi igienici;*
- d) *Locale per il deposito del materiale e attrezzature di pulizia.*

PARTE PRIMA: La dimensione quantitativa del servizio e le scelte organizzative e gestionali

L'edificio di via Pellico 2, oggetto nel 2022 di interventi mirati alla trasformazione in asilo nido, che si concluderanno entro il primo trimestre del 2023, ha le caratteristiche per ospitare tale tipo di servizio, nel pieno rispetto della normativa regionale di settore (L.R. 20/2005 e relativi regolamenti di attuazione).

Grazie alla nuova distribuzione funzionale degli spazi, il servizio può ospitare, di norma per 11 mesi all'anno e per almeno 9 ore al giorno, 40 bambini, di età compresa tra 6 mesi e 36 mesi. In forza della possibilità normativamente prevista di accettare un numero di iscrizioni in soprannumero rispetto alla ricettività massima della struttura in misura non superiore al 15 per cento di tale ricettività, il numero complessivo di utenti del servizio è 46.

L'organizzazione di un servizio di asilo nido deriva direttamente dalla sua dimensione numerica. Il regolamento regionale che disciplina la materia, infatti, impone la presenza di tre tipi di figure:

- **Il coordinatore del servizio**
- **Il personale educativo**
- **Il personale addetto ai servizi generali.**

Il riferimento va all'art. 10 (**requisiti organizzativi**) del DP.Reg., a mente del quale:

1. Nel nido d'infanzia operano **il coordinatore del servizio, il personale educativo ed il personale addetto ai servizi generali.**
2. **Il coordinatore del servizio** può essere individuato fra il personale educativo e si occupa del buon andamento complessivo del servizio e del mantenimento dei requisiti organizzativi previsti dalla normativa vigente.
3. **Il personale addetto ai servizi generali ed alla ristorazione** garantisce la pulizia, la cura generale degli ambienti, la predisposizione dei pasti e collabora con il personale educativo per il buon andamento del servizio.

Quanto alla **ricettività e ai rapporti numerici**, sono disciplinati dal successivo articolo 11, secondo il quale:

1. *La ricettività dello spazio ad uso esclusivo del nido d'infanzia è stabilita nel **numero minimo di 6 e nel numero massimo di 60 posti** per il nido d'infanzia.*
2. *Al fine di perseguire il pieno utilizzo delle risorse attivate nel servizio, la Carta dei servizi prevede un numero di iscrizioni in soprannumero rispetto alla ricettività massima della struttura in misura non superiore al 15 per cento di tale ricettività, fermi restando i rapporti numerici bambini/educatori.*
3. ***Il nido d'infanzia si articola, di norma, in sezioni distinte per fasce di età** nelle quali sia consentita l'organizzazione di piccoli gruppi educativi per favorire l'interazione tra bambini di diverse età e abilità. È possibile l'organizzazione in sezioni per fasce di età miste, per bambini di età superiore ai 12 mesi, sulla base di specifici progetti educativi.*
4. *Nell'erogazione del servizio il rapporto numerico tra educatori e bambini presenti all'interno dei nidi d'infanzia, è il seguente:*
 - a) *non superiore a cinque bambini per ogni educatore in relazione a bambini di età compresa fra i 3 ed i 12 mesi;*
 - b) *non superiore a sette bambini per ogni educatore in relazione a bambini di età compresa fra i 13 ed i 23 mesi;*
 - c) *non superiore a dieci bambini per ogni educatore in relazione a bambini di età compresa fra i 24 ed i 36 mesi.*

5. In presenza di bambini diversamente abili o in particolari situazioni di svantaggio socio-culturale il rapporto educatore-bambino viene diminuito oppure viene previsto personale educativo aggiuntivo in relazione al numero ed alla gravità dei casi.

Applicando le regole regionali, oltre al coordinatore del servizio, nel nido comunale di Ramuscello si può prevedere che opereranno, a seconda delle fisiologiche fluttuazioni del numero delle nascite in ciascun anno, n. 3 educatori per i bambini tra i 6 e i 12 mesi, n. 2 educatori per i bambini tra i 13 e i 23 mesi e un educatore per la fascia tra i 24 e i 36 mesi; ad essi si aggiungono due persone per i servizi ausiliari.

In sintesi:

Figura professionale	Inquadramento	Numerosità
Coordinatore del Servizio	CAT D, p.e. D1	1
Educatori	CAT C, p.e. C1	6
Personale ausiliario	CAT. B, p.e. B1	2

Gli scenari organizzativi, gestionali e finanziari

Da un punto di vista astratto e teorico, il servizio di asilo nido comunale può essere gestito secondo tre modelli principali: **l'amministrazione diretta, l'appalto di servizi o la concessione di servizi.**



Di seguito si analizzano le caratteristiche di ciascun modello, in vista della scelta considerata più sostenibile dal punto di vista organizzativo ed economico.

	Gestione diretta	Appalto	Concessione
	<i>(a carico di...)</i>		
ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE			
Reclutamento del personale dedicato al nuovo servizio	Comune	Appaltatore	Concessionario
<i>Note</i>	Comprese stesura piano dei fabbisogni per rispetto soglie, variazioni di bilancio e procedure assunzionali		
Formazione del personale dedicato al nuovo servizio	Comune	Appaltatore	Concessionario
<i>Note</i>	Compreso aggiornamento del piano di formazione del personale		
Gestione rapporto di lavoro (economico, giuridico, relazioni sindacali, disciplinare)	Comune	Appaltatore	Concessionario
PROCEDURA DI GARA			
Gestione della procedura di gara	Non presente	Comune	Comune
AVVIO E GESTIONE DEL SERVIZIO			
Fase di iscrizione e formazione graduatoria	Comune	Comune / Appaltatore	Concessionario
Rapporti ordinari con le famiglie	Comune	Appaltatore	Concessionario
Determinazione tariffe	Comune	Comune	Comune
Riscossione tariffe	Comune	Comune	Concessionario
Recupero mancati pagamenti	Comune	Appaltatore	Concessionario
Acquisto derrate per cucina	Comune	Appaltatore	Concessionario
GESTIONE IMMOBILE			
Spese per utenze	Comune	Appaltatore	Concessionario
Manutenzioni ordinarie	Comune	Appaltatore	Concessionario
Manutenzioni straordinarie	Comune	Comune	Comune
Assicurazioni			
ALTRO			
Costi per la sicurezza	Comune	Appaltatore	Concessionario
Costi per investimenti	Comune	Comune	Concessionario

Focus sull'amministrazione diretta

L'Amministrazione diretta, per un ente delle dimensioni organizzative del Comune di Sesto al Reghena, che attualmente conta 27 dipendenti, distinti tra profili amministrativi e personale operaio, comporta un **notevole sforzo sia per il reclutamento** delle 8 persone che sono necessarie e che attualmente non sono nei ruoli del comune, **sia per la gestione del rapporto di lavoro**.

La dotazione organica dell'ente, in forza dell'attivazione del nuovo servizio, aumenterebbe di quasi il 30 per cento, con un **impatto notevole anche sui carichi di lavoro dell'ufficio del personale e sui costi per il service paghe**. Ci sono da fare anche **due considerazioni di tipo qualitativo**: al personale educativo si applicano una serie di **istituti contrattuali differenti** da quelli del personale amministrativo, tecnico e operaio, per cui ci sarebbe anche un **maggior onere per la formazione** dell'ufficio del personale per la gestione di questo tipo di rapporto di lavoro; in secondo luogo, i profili educativi rappresentano un **ambito poco permeabile alla**

mobilità interna sia in ingresso che in uscita, di tal che eventuali esigenze di spostamento all'interno dell'ente sarebbero ben difficilmente gestibili e accoglibili.

Vi è un ulteriore aspetto che va tenuto in debita considerazione: la **capacità assunzionale** di un comune del Friuli Venezia Giulia **deriva dal rigoroso rispetto di alcuni indici di virtuosità e di alcuni valori soglia** che esprimono un rapporto tra spese di personale ed entrate correnti che deve restare al di sotto di quanto stabilito anno dopo anno dalla Giunta Regionale. Ora, **se è pur vero che in caso di amministrazione diretta la parte delle entrate del bilancio risulterebbe accresciuta dall'incasso delle tariffe** delle rette di frequenza – che pur vanno soggette a fluttuazioni annue dipendenti dal numero concreto di iscrizioni -, è altresì vero che **la spesa di personale – caratterizzata da una estrema rigidità nel breve e medio periodo – subirebbe un notevole aumento**, con la prospettiva che eventuali **ulteriori assunzioni incrementali in altri settori dell'amministrazione potrebbero essere attivate** sono previa precisa dimostrazione del permanere del rispetto dei vincoli sopra illustrati.

Dal punto di vista organizzativo, infine, la necessità di garantire in ogni caso il rigoroso rispetto dei parametri educatore/bambino fanno sì che la dotazione organica specifica del servizio tenga conto di assenze per malattie e ferie: tale circostanza comporta il dimensionamento organizzativo ed economico della spesa sia anche maggiore (nell'ordine del 5/10%) di quanto riportato nella tabella sottoriportata, nella parte riguardante gli FTE (e i conseguenti costi) assorbiti dalla funzione.

Si assiste anche ad un **altro effetto paradossale e critico**: l'assorbimento in FTE della funzione di coordinamento è <1, in termini di 0,3/0,4 FTE. In altre parole, il Comune dovrebbe istituire almeno 2 asili nido comunali per saturare la presenza a 36 ore di un coordinatore. Si crea dunque un'inefficienza, in quanto a fronte di una spesa fissa pari a 1 FTE l'assorbimento è del 30/40%; né vi si può rimediare con un'assunzione a part time, che rende il posto meno ambito; forse con una convenzione tra comuni, la cui fattibilità, al momento, è tutta da dimostrare; più probabilmente con l'attribuzione di un incarico esterno, che presenta a propria volta aspetti critici.

Detto in altri termini, **l'aumento del 30% della dotazione organica (e, si stima, almeno del 25% della spesa di personale, non senza le inefficienze indicate al paragrafo precedente)** per personale dedicato esclusivamente alle esigenze dell'asilo nido inevitabilmente conduce ad un'estrema rigidità della spesa del personale complessivamente intesa, nel senso che eventuali nuovi fabbisogni di personale da allocare in altri servizi ed uffici del Comune potrebbero non trovare copertura e conseguente attivazione, a detrimento dell'azione amministrativa generale.

Costo del personale, a regime

Figura professionale	Inquadramento	Numerosità	Costo annuo per CCRL FVG
Coordinatore del Servizio	CAT D, p.e. D1	1 FTE (il carico di lavoro è <1 FTE)	€ 41.045
Educatori	CAT C, p.e. C1	6 FTE	€ 215.855
Personale ausiliario	CAT. B, p.e. B1	2 FTE	€ 60.520
TOTALE ANNUO per le funzioni educative e ausiliarie			€ 317.420
Costi generali a regime	CAT D (ufficio personale e ufficio servizi alla persona)	0,2 FTE	€ 8.208
	CAT C (ufficio personale)	0,1 FTE	€ 3.597
Costi di avvio per reclutamento	CAT D (concorsi e mobilità)	0,4 FTE	€16.416
	CAT C (ufficio del personale)	0,4 FTE	€7.194

In sintesi, e in conclusione, l'impatto sulla struttura di una scelta di amministrazione diretta, sia della spesa di personale connessa al personale dedicato all'asilo nido, sia degli adempimenti connessi all'attivazione e al mantenimento della nuova funzione, non appare sostenibile e indirizza la scelta verso l'esternalizzazione.

Le esternalizzazioni: Appalto VS Concessione del servizio

In premessa, si riportano le principali differenze tra appalto di servizio e concessione di servizio secondo la dottrina:

Fino all'entrata in vigore del d.lgs 50/2016, il discrimine tra appalto e concessione è stato ricercato dalla giurisprudenza sulla base di differenti criteri interpretativi. Il privilegio dato dagli interpreti all'uno o all'altro ha condizionato la qualificazione finale del contratto, come appalto di servizi o concessione:

a) Criterio "*del destinatario*". Secondo questo primo sistema interpretativo si evidenzia che mentre negli appalti pubblici di servizi l'appaltatore presta il servizio in favore della pubblica amministrazione, al contrario nella concessione di pubblico servizio il concessionario si sostituisce alla pubblica amministrazione nell'erogazione del servizio direttamente alla collettività.

b) Criterio *gestionale*. Secondo questa diversa chiave di lettura si è in presenza di una concessione e non di un appalto laddove l'operatore economico si assuma i rischi di gestione della prestazione servizio, rivalendosi sull'utente attraverso la riscossione di un canone, di una tariffa o altro.

c) Criterio *del costo*. Infine, si ritiene che si ha concessione se il servizio è reso ai cittadini terzi ed il corrispettivo sia in tutto o in parte a carico degli utenti; si ha, invece appalto servizi se la prestazione è resa all'amministrazione aggiudicatrice, che ne corrisponde il controvalore economico.

L'accezione di concessione data dal d.lgs 50/2016 si avvicina maggiormente al "criterio gestionale", ma specifica meglio la necessità del rischio operativo, a sua volta sul presupposto di un piano di equilibrio economico finanziario integralmente a rischio del concessionario ed esposto al mercato.

Nella odierna definizione contenuta nell'art. 3 del D.Lgs 50/2016, gli appalti pubblici hanno ad oggetto lavori, servizi o forniture, mentre le concessioni pubbliche possono riguardare lavori o servizi.

La prima distinzione sostanziale tra i due tipi di contratti pubblici risiede nella loro definizione giuridica, in quanto ai sensi dell'art. 3, lett. ii), **l'appalto pubblico** è un contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una stazione appaltante e un operatore economico, avente ad oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi. Gli elementi distintivi dell'appalto pubblico sono quindi la determinazione di un oggetto, che consiste in una prestazione idonea a realizzare un interesse pubblico che fa capo alla stazione appaltante, e la previsione dell'obbligo di un corrispettivo in capo alla stazione appaltante a favore dell'appaltatore.

La **concessione pubblica**, avente ad oggetto lavori o servizi, definita all'art. 3, lett. uu) e vv), si distingue dall'appalto per l'elemento del corrispettivo e per la gestione del rischio operativo. Se nell'appalto il corrispettivo coincide ad un compenso monetario determinato, nelle concessioni pubbliche l'onerosità corrisponde alla previsione del diritto del concessionario di gestire l'opera o il servizio oggetto del contratto, a cui si lega il rischio operativo di gestione. La peculiarità del contratto di concessione risiede infatti in questo profilo aleatorio rappresentato dal rischio operativo, inteso dall'art. 3, lett. zz), D.Lgs. 50/2016 come il rischio legato alla gestione dei lavori e dei servizi sul lato della domanda o dell'offerta che incombe sul concessionario. Tale definizione determina l'incertezza per il concessionario di recuperare le spese e gli investimenti attuati per la stipula del contratto nel rapporto con l'utenza. Da qui emerge un'altra chiara differenza tra appalto e concessione, perché con il primo si instaura un rapporto giuridico bilaterale tra stazione appaltante e aggiudicatario, mentre nella concessione si realizza un rapporto trilaterale tra concedente, concessionario e utenza.

Tale distinzione è stata avvalorata dalla sentenza n. 2624/2014 del Consiglio di Stato e da ultimo dalla sentenza n. 5624 del 28/11/2019 della sezione I del T.A.R. di Napoli che ha previsto che “ ... *Nell'appalto, la realizzazione dell'opera [servizio] è finanziariamente a carico dell'Amministrazione appaltante che versa all'appaltatore un corrispettivo in cambio della costruzione della stessa; diversamente, nella concessione di opere pubbliche, il concessionario non viene retribuito dall'Amministrazione concedente mediante il versamento di un corrispettivo, ma attraverso il riconoscimento del diritto di gestione dell'opera [servizio] per un certo periodo di tempo assumendo, di guisa, l'alea della scarsa redditività dell'opera [servizio] e dell'incremento dei costi di realizzazione. Il predetto criterio di allocazione del rischio trova corrispondenza anche nelle previsioni del Codice dei Contratti relative alle concessioni e al partenariato pubblico-privato (artt. 165 e 180) che espressamente collocano sul concessionario il rischio di gestione e costruzione dell'opera [servizio]. ...*”

Da un punto di vista squisitamente economico finanziario, la stazione appaltante, nel costruire il quadro del servizio, espone le medesime voci per la parte della spesa.

Sia per l'appalto che per la concessione le voci di costo a carico dell'aggiudicatario sono:

- **spesa di personale (non più secondo il CCRL FVG ma secondo il CCNL applicabile)**
- **spese per utenze e manutenzioni ordinarie;**
- **spese per completamento degli arredi arredi**
- **spese generali**
- **imposte e tasse**

Nella parte dell'entrata, i due contratti si differenziano profondamente: nell'appalto l'aggiudicatario percepisce alle scadenze un prezzo/corrispettivo monetario determinato in funzione delle prestazioni dedotte nell'appalto medesimo; nella concessione l'assunzione del rischio d'impresa fa sì che la copertura dei costi e il raggiungimento di un utile d'impresa sia determinata dall'incasso delle tariffe per accedere al servizio da parte delle famiglie i cui figli frequentano il servizio di asilo nido.



La scelta dell'amministrazione comunale di Sesto al Reghena, alla luce delle alternative di gestione illustrate, e posto che la gestione diretta è eccessivamente onerosa e non sostenibile né dal punto di vista organizzativo, sia da quello economico finanziario, è quella di non assumere il rischio d'impresa, né il carico di lavoro connesso alla gestione dell'appalto di servizio, perseguendo quindi lo schema della concessione di servizi, pur con dei meccanismi di riequilibrio della situazione soprattutto in considerazione del fatto che si tratta di un nuovo servizio e che quindi si prevede un raggiungimento a tendere e non immediato del punto di pareggio e dell'area dell'utile in capo al concessionario ente gestore.

Si possono ipotizzare due scenari, quali risultante di una proiezione a breve termine dall'avvio e un numero di 20 iscritti, e uno scenario a capienza completa, pari a 40 iscritti.

In entrambi gli scenari, viene evidenziata la compartecipazione del Comune intesa a sostenere l'avvio del servizio:

Uscite	20 iscritti		45 iscritti	
	Gestione diretta	Appalto o concessione	Gestione diretta	Appalto o concessione
Personale educativo Personale ausiliario Coordinatore				
Totale personale	179.409	140.800	317.420	256.700
Utenze	18.300	18.300	24.400	24.400
Servizio pasti	28.497	24.150	64.118	54.337
Manutenzioni ordinarie	1.830	1.830	1.830	1.830
Oneri sicurezza	854	854	1.464	1.464
Spese generali	5.700	5.700	10.500	10.500
Materiale di consumo	1.464	1.464	3.050	3.050
Materiale pulizie e igienico sanitario	3.050	3.050	5.490	5.490
Ammortamento arredi	6.000	6.000	6.000	6.000
	245.104	202.148	428.272	357.771
ENTRATE				
Rette (media 650,00)	150.150	150.150	337.338	337.338
Contributo regionale	22.000	22.000	49.500	49.500
	172.150	172.150	387.338	387.338
Bilancio/Sbilancio	- 72.954	- 29.998	-40.935	+ 29.567

PARTE SECONDA: Le linee guida per la redazione degli atti conseguenti che derivano dall'istituzione del servizio (Regolamento di accesso al servizio e di funzionamento e deliberazione annuale della Giunta comunale per definire le modalità organizzative e operative e gli aspetti economici e tariffari – Carta dei servizi dell'ente gestore)

Viene istituito il servizio di asilo nido comunale nell'edificio di proprietà comunale di Via Silvio Pellico 2, Ramuscello.

In esito ad una procedura ad evidenza pubblica, verrà individuato un ente gestore che si renderà concessionario del servizio e lo gestirà nel rispetto delle presenti linee guida, che costituiscono il presupposto giuridico amministrativo per l'adozione degli atti connessi e conseguenti, tra i quali si individuano in via non esaustiva il regolamento di accesso al servizio e di funzionamento e deliberazione annuale della Giunta comunale volta a specificare le modalità organizzative e operative e gli aspetti economici e tariffari.

Nelle **premesse**, va esplicitato che il bambino è soggetto portatore di diritti inalienabili che si esplicitano negli aspetti della pari dignità sociale e nell'offerta di percorsi formativi adeguati e aperti a tutti, così come sancito dall'art. 3 della Costituzione Italiana e dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo ratificata con la L. n. 176/1991

Va altresì prevista la necessità dell'adozione di un **progetto educativo**, che delinei ed individui:

- gli obiettivi in relazione alle attività educative proposte;
- le metodologie impiegate;
- i riferimenti educativi adottati;
- le modalità organizzative e di documentazione prescelte;
- gli strumenti di verifica utilizzati per la valutazione dello svolgimento delle attività, del raggiungimento degli obiettivi posti e della loro relativa riprogrammazione;
- l'organizzazione e la gestione degli spazi;
- la scansione dei tempi e il ritmo delle attività;
- la scelta dei materiali ludico-didattici;
- le modalità di rapporto con le famiglie e con il territorio;
- le iniziative che si svolgono in corso d'anno, con l'evidenza del calendario di massima di quelle che prevedono il coinvolgimento delle famiglie;
- gli specifici apporti degli operatori assegnati alla struttura.

Le linee guida:

- **Dimensione del servizio:** Il servizio di asilo nido è strutturato per ospitare 40 bambini, di età compresa tra 6 e 36 mesi. Gli atti di attuazione possono prevedere deroghe motivate all'età minima e meccanismi di raccordo verticale con la scuola dell'infanzia; possono essere previste articolazioni in sezioni in relazione all'età e allo sviluppo psico-motorio del bambino.
- **Articolazione oraria giornaliera e settimanale:** Il servizio viene assicurato di norma per 9 ore al giorno, dalle 7.30 alle 16.30, per cinque giorni la settimana: tale estensione viene considerata come durata minima del servizio, e saranno ammesse e valutate anche delle proposte di ampliamento dell'orario di apertura in sede di concessione; all'interno del periodo giornaliero di apertura, vanno previste articolazioni di orario di frequenza differenziate, sia antimeridiane con pasto che pomeridiane, che consentano alle famiglie di scegliere il modulo più adatto alle rispettive esigenze; vanno previste e consentite anche frequenze per meno di 5 giorni la settimana;

- **Calendario annuale:** Il servizio viene assicurato nel rispetto del calendario scolastico regionale: saranno ammesse e valutate anche delle proposte di ampliamento dei periodi di apertura in sede di concessione;
- Il servizio viene erogato per 11 mesi all'anno, ad esclusione del mese di agosto: saranno ammesse e valutate anche delle proposte di ampliamento dei periodi di apertura in sede di concessione;
- **Gli utenti e i criteri di priorità nell'accesso:** il regolamento e gli altri atti di attuazione devono disciplinare l'accesso al nido dando priorità ai residenti; ANCHE devono prevedere la facoltà per il Comune di convenzionarsi con altri Comuni limitrofi per l'accesso di bambini non residenti; va prevista una norma di chiusura che consenta l'iscrizione, in caso di disponibilità di posti e l'assenza di domande di residenti o di residenti in comuni convenzionati, anche di bambini ovunque residenti.
- **Graduatorie:** Vanno disciplinate con apposito atto assunto nel rispetto delle attribuzioni degli organi, le modalità di formazione della graduatoria di ammissione secondo criteri di priorità che tengono conto delle esigenze del bambino e della necessità economico-sociale e lavorativa della famiglia. In particolare, si deve prevedere che la graduatoria è formulata in base a criteri di precedenza quali, ad esempio: residenza o attività lavorativa nel Comune; situazione del bambino (quali minorazioni psicofisiche o mancanza di assistenza familiare); situazione familiare caratterizzata da elementi quali l'assenza di uno o entrambi i genitori, il numero dei componenti, la situazione economica del nucleo. Vanno previste modalità di gestione della presenza di fratelli o di gemelli. Quale norma di chiusura, può essere prevista l'applicazione anche del criterio cronologico.
- **Organismi di partecipazione** Il regolamento e gli altri atti di attuazione devono prevedere la presenza di organismi di controllo e partecipazione che contemplino la presenza di componenti dell'Amministrazione comunale, delle famiglie frequentanti e dell'ente gestore, senza oneri per l'amministrazione; la disciplina comprende composizione, compiti e funzioni, cariche, durata, cause di decadenza, modalità di convocazione e numero minimo di riunioni nel corso di ciascun anno educativo;
- **Aspetti economici e tariffe all'utenza:** Quanti agli aspetti economici, la Giunta comunale fissa annualmente le tariffe graduate a seconda dei moduli di frequenza disponibili, e composte da una voce fissa mensile e da una quota giornaliera; la Giunta è altresì impegnata a verificare la fattibilità di graduare le tariffe in fasce di ISEE. Vanno altresì previsti termini per il versamento della tariffa e conseguenze del mancato pagamento.
- **Personale:** In materia di personale:
 - o va prevista un'articolazione del medesimo nel rispetto della legge 20/2005 e dei relativi regolamenti di attuazione, con presenza di personale educativo e ausiliario, in numero che assicuri il pieno rispetto dei parametri normativamente previsti. Va inoltre prevista e disciplinata la funzione di coordinatore dell'Asilo Nido.
 - o La formazione e l'aggiornamento devono essere considerate risorse strategiche e opportunamente presidiate e assicurate al personale.