

**CONTRATTO DI AFFIDAMENTO DIRETTO ALL'AZIENDA SPECIALE CONSORTILE
SERVIZI ALLA PERSONA (ASCSP) CON SEDE IN VIA DANTE, 2 A MAGENTA PER LA
GESTIONE DEL SERVIZIO EDUCATIVO PRIMA INFANZIA - ASILO NIDO COMUNALE
“IL PICCOLO NAVIGLIO” - PER IL PERIODO 01.09.2024-31.08.2029**

**RELAZIONE DI VALUTAZIONE DELL'AFFIDAMENTO DIRETTO AD AZIENDA SPECIALE
CONSORTILE**

(D.LGS. N. 36 DEL 31 MARZO 2023 e D. LGS. N. 201 DEL 23 DICEMBRE 2022)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Affidamento <i>in house</i> providing all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona (ASCS) con sede in Via Dante, 2 a Magenta per la gestione del servizio educativo prima infanzia - asilo nido comunale "Il piccolo naviglio" - Periodo 01.09.2024-30.06.2029
Ente affidante	Comune di BOFFALORA SOPRA TICINO
Tipo di affidamento	Affidamento diretto "in house"
Durata dell'affidamento	Periodo 01.09.2024-31.08.2029
Modalità di affidamento:	Dlgs 201/2022, art 14 comma 1, lettera d): "gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'art 114 TUEL 267/2000 e ss mm ii
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Territorio del Comune di BOFFALORA SOPRA TICINO in cui è ubicata la struttura comunale adibita ad UO Prima infanzia dal 1985 – anno di avvio del servizio
Soggetto Responsabile della compilazione	D.ssa Elena Novarese
Ente di Riferimento	COMUNE DI BOFFALORA SOPRA TICINO
Settore	Area Amministrativa – servizi alla persona
E-mail	segreteria@boffaloraticino.it nido@boffaloraticino.it
Data	Aprile 2024

PREMESSA

L'affidamento di un servizio pubblico ad Azienda speciale di cui all'art. 114 del 267/2000 è una delle modalità di gestione del servizio pubblico locale prevista all'art. 14 comma 1 lettera d) del decreto legislativo 23 dicembre n. 201, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, condizione questa ricorrente nella fattispecie del servizio asilo nido.

Con parere 27/2023 ANAC ha evidenziato come l'azienda speciale pur godendo di autonomia ai sensi dell'articolo 114, comma 1 del Tuel, svolge l'attività in modo diretto e orientato dall'ente controllante in un rapporto assimilabile a quello che l'ente ha con un proprio organo. È infatti consolidato in giurisprudenza l'orientamento per cui l'azienda speciale, per le caratteristiche, possa essere considerato quale modello di gestione del servizio pubblico più vicino alla completa internalizzazione o autoproduzione del servizio stesso, tale da rendere, per principio, l'azienda speciale un soggetto in house, al pari della società a partecipazione pubblica cosiddetto in house, inteso come "longa manus" dell'amministrazione pubblica per la realizzazione di lavori o opere o per l'espletamento di servizi (Consiglio di Stato, sentenza n. 5444/2019).

Partendo dal suddetto inquadramento normativo, l'affidamento diretto di servizi pubblici locali tramite azienda speciale – così come consentito per effetto dell'articolo 14, lettera d) del Dlgs 201/2022 – condivide pertanto alcuni aspetti tipicamente riconosciuti nel caso di affidamenti a società in house providing.

L'affidamento in house nel nuovo Codice dei Contratti – Dlgvo 36/2023

Il nuovo Codice dei Contratti, in una complessiva ottica di snellimento delle procedure di scelta del contraente, ha inteso semplificare anche il ricorso agli affidamenti *"in house"*.

In particolare l'art 7 dlgvo 36 2023 stabilisce che l'affidamento in house providing è una delle modalità a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni per garantire l'esecuzione dei servizi per la propria collettività, con riferimento al principio di auto-organizzazione amministrativa a sua volta informato ai seguenti principi qualificanti:

- **Principio di risultato** di cui all'art. 1 D.Lgs. 36/2023, che mira a perseguire la massima tempestività dell'affidamento ed esecuzione ricercando il miglior rapporto tra qualità e prezzo;
- **Principio della fiducia**, di cui all'art. 2 D.Lgs. 36/2023, finalizzato a favorire e valorizzare l'iniziativa e l'autonomia decisionale, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato;
- **Principio dell'accesso al mercato**, disciplinato all'art. 3 D.Lgs. 36/2023, che prevede di favorire l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza e di proporzionalità.

In forza del principio così affermato dell'auto-organizzazione amministrativa, la Pubblica Amministrazione può dunque autonomamente decidere - nel rispetto della disciplina del Codice e del diritto dell'Unione Europea – se:

- autoprodurre la prestazione;
- rivolgersi al mercato;
- cooperare con altre PP.AA. nel contesto di un partenariato pubblico-pubblico.

Il ricorso all'autoproduzione-affidamento in house è pertanto divenuta una regola pienamente alternativa rispetto all'esternalizzazione-ricorso al mercato.

Come evidenziato dalla **Corte dei Conti** – sezione regionale di controllo per il Veneto - con la Deliberazione n. 145/2023, “*Si ritiene che la specificazione contenuta alla lett. c) del comma 1 dell’art. 14 del D. Lgs. 36/2023, per cui si può ricorrere all’affidamento a società in house “nei limiti fissati dal diritto dell’Unione Europea”, garantisca la continuità con le condizioni previste dal vecchio Codice; quando quest’ultimo sarà definitivamente abrogato, i riferimenti per la definizione dell’in house providing potranno pertanto riscontrarsi: (omissis) nell’art. 12 della Direttiva n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici (Appalti pubblici tra Enti nell’ambito del settore pubblico)*”, che consente l'affidamento in house nel rispetto dei seguenti principi essenziali:

- la proprietà pubblica del soggetto;
- l'esercizio di un controllo analogo;
- l'attività prevalente a favore degli Enti affidanti.

Quanto all'**obbligo motivazionale**, sempre la Corte dei Conti Veneto, nella Deliberazione n. 145/2023, ha affermato che “*il richiamo contenuto nel comma 2 dell’art. 7 ai principi espressi dagli articoli 1, 2 e 3 dell’articolato normativo, induce il Collegio a ritenere che rimanga fermo l’onere motivazionale di cui si è detto, senza che possa procedersi, anche nel novellato regime, ad un affidamento diretto tout court*”.

Tuttavia, se è vero che il D.lgs. 36/2023 ancora richiede al comma 2 del predetto art. 7 un provvedimento motivato, è altresì innegabile che da una attenta lettura della norma si evince che con lo stesso non si deve più rendere conto del “radicale fallimento del mercato”, essendo sufficiente evidenziare la maggiore convenienza e i maggiori vantaggi garantiti dall'autoproduzione-in house providing rispetto al ricorso al mercato-outsourcing.

Più precisamente, secondo la nuova disciplina, nella motivazione si deve rendere conto non solo della maggiore convenienza economica, ma soprattutto della **migliore funzionalità per la collettività**. In altri termini, occorre evidenziare come gli obiettivi di **universalità, socialità e qualità della prestazione** siano meglio perseguiti con l'affidamento in house rispetto che con l'affidamento ai privati.

La presente relazione, redatta ai sensi dell'art. 7, comma 2, del D.Lgs. n. 36 del 31 marzo 2023 e dell'art. 14 del D.Lgs. 201/2022, espone le motivazioni relative alla scelta dell'affidamento in house all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona (ASCSP) con sede in Via Dante n. 2 a Magenta, per la gestione del servizio educativo prima infanzia - asilo nido comunale “Il piccolo naviglio” per il periodo dal 01.09.2024 al 31.08.2029.

SEZIONE A

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

La disciplina degli affidamenti in house è regolata a livello comunitario dalle seguenti Direttive:

- art. 17 della Direttiva 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;
- art. 12 della Direttiva 2014/24/UE, in materia di appalti pubblici tra enti nell’ambito del settore pubblico;
- art. 28 dalla Direttiva 2014/25/UE, in materia di appalti tra amministrazioni aggiudicatrici.

A livello nazionale, si richiamano il Decreto Legislativo 36/2022 portante la nuova disciplina dei contratti pubblici vigente dal 01 luglio 2023 e in particolare gli artt. 1,2,3,7 e il D.Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 ad oggetto “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”.

Si richiamano inoltre:

- la Legge Regionale n.19/2007 “Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia”;
- la Legge Regionale n.15/2017 che ha definitivamente abrogato la Legge Regionale n. 31/1980;
- la Legge n. 53/2003 “Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”
- Il Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65 “Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell’articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107” con il quale è stato istituito il Sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine e per i bambini in età compresa dalla nascita fino ai sei anni per promuovere la continuità del percorso educativo e scolastico, con particolare riferimento al primo ciclo di istruzione.
- Il Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: «Norme per la promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell’articolo 1, commi 180 e 181, lettera c) , della Legge 13 luglio 2015, n. 107»
- Il decreto legislativo n. 96 del 7 agosto 2019 recante ”Disposizioni integrative e correttive al Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: «Norme per la promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell’articolo 1, commi 180 e 181, lettera c) , della Legge 13 luglio 2015, n. 107»”
- gli artt. 12 e 13 della Legge n. 104/1992 “Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”.
- Legge 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, e successive modifiche e integrazioni;
- Articolo 117 comma 2, lett. m, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- Piano sociale nazionale, articolato nel Piano di interventi per il contrasto alla povertà e nel Piano di interventi per i servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione e dell’inclusione sociale in data 28 luglio 2021;
- Legge 28 agosto 1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza";
- D.Lgs. 267/2000 (TUEL), che definisce la forma associativa dell’azienda consortile istituita ai sensi dell’art. 114
- L.R. 34/2004 “Politiche regionali per i minori”;
- Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, art. 14 lettera d) che indica la possibilità di organizzazione i servizi pubblici locali mediante aziende speciali di cui all’articolo 114 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000;
- la Legge Regionale n. 3/2008 “*Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale*”, che disciplina la rete delle unità di offerta sociali, costituita dall’insieme integrato dei servizi, delle prestazioni e delle strutture territoriali, domiciliari, diurne, semiresidenziali e residenziali;
 - la DGR n. 20588 dell’11 febbraio 2005, “*Definizione dei requisiti minimi strutturali ed organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia*”;
 - la DGR n. 20943 del 16 febbraio 2005 “*Criteri a cui i Comuni dovranno attenersi per la definizione dei requisiti per l’accreditamento delle strutture diurne per la prima infanzia*”;
 - la DGR n. 2929 del 09 marzo 2020, “*Revisione ed aggiornamento dei requisiti per l’esercizio degli asili nido: modifica della DGR 11 febbraio 2005 n.20588. Determinazioni*”;
 - la DGR 6443 del 31.05.2022 ad oggetto “*Indicazioni circa le figure professionali socio educative che operano nelle unità di offerta sociale*”;

- Legge di Bilancio N. 234/2021 (Legge di Bilancio 2022), con cui sono stati introdotti i **Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) per i servizi educativi per l'infanzia**. In attuazione dell'**art. 117 della Costituzione**, su tutto il territorio nazionale devono essere garantiti standard minimi di qualità dei servizi e prestazioni adeguate alle esigenze dei cittadini. Lo Stato è tenuto ad erogare agli Enti Locali le risorse necessarie per poterli garantire.
- gli Obiettivi posti dal Consiglio Europeo riunito a Barcellona nel 2002: impegno degli Stati membri ad offrire asili nido e servizi per la prima infanzia ad almeno il 33% dei bambini sotto i 3 anni d'età.

SEZIONE B

CONTESTO DI RIFERIMENTO

Nel 2022 alcuni Comuni del Magentino, e tra questi anche il Comune di Boffalora Sopra Ticino, avevano espresso all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona interesse a trasferire la produzione dei propri servizi di Asilo Nido.

Contestualmente, nell'ambito della riprogrammazione territoriale del Piano di Zona per il triennio 2021-2023, era emersa la necessità di una complessiva riflessione territoriale sui servizi per la prima infanzia, ed in particolare sui servizi di Asilo Nido comunali.

Nel Piano di Zona era stato infatti evidenziato il bisogno di *"razionalizzazione della gestione dei servizi prima infanzia comunali presenti nel territorio"*, e tra i risultati attesi era stata indicata la *"mappatura economico-qualitativa relativa alla gestione dei servizi per la prima infanzia comunali nell'Ambito"*.

L'Azienda è stata pertanto invitata a far parte di un gruppo di lavoro composto dall'Ufficio di Piano e dai funzionari dei Comuni di Bareggio, Boffalora s/Ticino, Marcallo c/Casone, Ossona, S. Stefano Ticino e Vittuone, che aveva il compito di analizzare il contesto locale dei servizi di Asili Nido, premessa per avviare un possibile processo di cambiamento.

Il patrimonio di conoscenze ed esperienza gestionale già sperimentata dalle Amministrazioni con l'Azienda relativamente agli altri servizi destinati ai minori (servizio educativo minori e famiglie – SEFAM; servizi educativi in ambito scolastico, servizio tutela minori e famiglie – STMF; servizio affidi; gestione del Centro Diurno Minori di Magenta) ha facilitato il percorso di condivisione ed elaborazione dei dati;

Il lavoro di analisi svolto dal gruppo non si è limitato ai soli dati riferiti agli Asili Nido comunali, ma si è esteso ad un più ampio confronto pubblico/privato tenendo conto dei nuovi orientamenti per l'integrazione dei servizi educativi e scolastici 0/6 anni ed ipotizzando possibili sviluppi e scenari futuri.

In esito al lavoro del gruppo è stato predisposto il documento *"Servizio ASILI NIDO - Report del Gruppo di Lavoro"* (All. 1), datato 20 gennaio 2023, approvato dal Piano di Zona del Magentino nelle sedute del Tavolo Tecnico del 2 febbraio 2023 e del Tavolo Politico dell'8 febbraio 2023.

Nell'individuare i bisogni (dei bambini, delle famiglie e della comunità) a cui il servizio Nido risponde, e nell'analizzare i dati di contesto, questo documento ha posto all'attenzione delle Amministrazioni Comunali titolari del servizio Asilo Nido alcune considerazioni attinenti alla natura stessa del servizio offerto e alla sua possibile evoluzione.

La situazione attuale dei Nidi pubblici del Magentino offre un quadro molto articolato e differenziato, a tutti i livelli: differenti regolamenti di accesso e di erogazione dei servizi;

prestazioni eterogenee garantite dalle carte dei servizi; rette e politiche di partecipazione ai costi diversificate; forme di gestione differenziate; progetti educativi/pedagogici diversamente connotati.

Le peculiarità delle singole unità di offerta attualmente presenti nei Comuni del territorio, costituiscono il punto di partenza di un processo, che va immaginato come progressivo, di lungo periodo, modulare e “non cogente”, a partire dai Comuni che in prima istanza intendono aderirvi, ma aperto anche ai Comuni che volessero aderirvi successivamente.

Il percorso amministrativo ipotizzato parte dalla condivisione dell’idea del Nido come “bene pubblico fondamentale”, in grado di garantire quel Livello Essenziale di Prestazioni (LEP) rivolte alla prima infanzia come postulato dalla più recente normativa. Si tratta di un “progetto” pensato ed organizzato come “rete territoriale”, capace di ottimizzare spazi e risorse - nel pieno rispetto delle peculiari progettualità educative/pedagogiche - all’interno di un sistema omogeneo di regole. Se dunque l’obiettivo di questo processo è la creazione di una rete territoriale di Nidi pubblici dell’Ambito, il ricorso all’affidamento all’Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona di Magenta (ASCSP) della gestione del Servizio Asili Nido si propone come una soluzione congrua e appropriata, tenuto conto:

- delle particolari caratteristiche del servizio pubblico e della sua rilevanza sociale ed educativa. Da questo punto di vista, il carattere “pubblico” del servizio Asilo Nido è definito non solo dall’attività di interesse generale svolta dal soggetto pubblico titolare del servizio, ma anche dal suo carattere “universale” in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un servizio di qualità ad un prezzo accessibile per le famiglie;
- della sussistenza dei requisiti e delle condizioni previste dalla normativa vigente che richiede il mantenimento del controllo da parte dell’ente pubblico;
- della necessità di mantenere la governance pubblica sul servizio Nido in considerazione degli obiettivi del Sistema Integrato 0-6 e del finanziamento nazionale ormai strutturale, implementato annualmente da fondi regionali, e destinato espressamente ai Comuni, per la copertura oltreché delle spese per interventi di riqualificazione degli edifici di proprietà “pubblica”, anche delle spese di gestione e di formazione del personale, di riduzione della partecipazione economica delle famiglie, nonché delle spese di promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali e costituzione di Poli dell’infanzia;
- della natura e delle finalità istituzionali dell’Azienda Speciale Consortile - che, a norma dell’art. 114 TUEL, conforma la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l’obbligo dell’equilibrio economico, non perseguitando utili - e della possibilità, data la natura in house del soggetto affidatario, di disporre di strumenti che consentano di adattare il servizio alle esigenze delle famiglie e del territorio, con costi verificabili e sotto controllo.

In particolare ed in relazione all’attuale modalità di gestione diretta è da rilevare che:

- il Comune di Boffalora Sopra Ticino, nel rispetto della normativa sopra richiamata, gestisce il servizio Asilo nido attualmente costituito da una struttura regolarmente autorizzata al funzionamento e accreditata, con una capienza massima di 40 posti, avvalendosi del proprio personale educativo a tempo indeterminato, determinato e ausiliario, quest’ultimo integrato con le prestazioni ausiliarie appaltate;
- nel corso degli ultimi anni la gestione del servizio Asilo nido è stata interessata da diversi cambiamenti di tipo strutturale e normativo, tali da richiedere la definizione di nuove

modalità di gestione dell'intero sistema dei servizi locali per la prima infanzia, in modo particolare:

- a) il verificarsi del collocamento a riposo del personale educativo comunale e le dimissioni dell'ultimo triennio;
- b) la richiesta di servizi più flessibili e fruibili da parte delle famiglie che devono essere studiati, al fine di avviare un processo di innovazione e implementazione di servizi per la prima infanzia;
- c) l'evidenza che le linee di sviluppo e di implementazione delle politiche sociali ed educative, compresi i rispettivi flussi di finanziamento, insistono sull'ambito territoriale e zonale, la cui programmazione sociale e pianificazione strategica si conformano alla normativa nazionale e regionale vigente.
- d) La domanda del servizio da parte delle famiglie negli ultimi anni ben superiore alla capacità di risposta dell'UDO comunale, come comprovato dalle liste di attesa, impone l'esigenza di ripensare a nuovi modelli organizzativi che superino logiche strettamente territoriali e che richiedono gestioni più flessibili e dinamiche.

Per le ragioni sopra esposte l'attuale modello di gestione mista del servizio prima infanzia del Comune di Boffalora Sopra Ticino (servizio educativo in gestione diretta e servizio ausiliario esternalizzato) non è più in grado di rispondere alle esigenze di flessibilità, efficacia ed efficienza del servizio nonché al mantenimento degli standard di qualità.

Il conferimento *in house providing* all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona di Magenta della gestione del servizio Asilo Nido può rappresentare una modalità congrua ed appropriata in quanto:

- garantisce flessibilità gestionale necessaria per un'efficace ed efficiente gestione del servizio;
- garantisce prontamente personale specializzato per la presenza, non prevedibile di anno in anno, di utenza disabile;
- garantisce un servizio sempre professionalmente adeguato alle esigenze e con standard di qualità elevati.

Con deliberazione N. 31 del 18.12.2023 il Consiglio Comunale ha espresso all'unanimità indirizzo favorevole per l'avvio del procedimento finalizzato al conferimento del servizio di gestione dell'Asilo Nido "Il piccolo naviglio" in regime di *in house providing* all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona di Magenta, demandando al Responsabile dell'Area Amministrativa -Servizi alla Persona la predisposizione degli atti necessari - ed in particolare la predisposizione della relazione illustrativa delle motivazioni che evidenzino i vantaggi dell'autoproduzione *in house providing* rispetto al mercato outsourcing, con riguardo agli obiettivi quali-quantitativi (universalità, socialità, qualità delle prestazioni educative) - ai fini della successiva valutazione da parte del Consiglio Comunale in ordine al conferimento in oggetto.

SEZIONE C

CARATTERISTICHE DELL'UO PRIMA INFANZIA ASILO NIDO "IL PICCOLO NAVIGLIO"

L’asilo nido comunale ha avviato la propria attività nel 1985 anticipando la visione di welfare che le politiche sociali regionali e nazionali avrebbero elaborato nel corso degli anni successivi.

La struttura che ospita il servizio, originariamente autorizzata al funzionamento per una capienza di 40 posti, si trova in P.zza Falcone e Borsellino snc, consta di una superficie complessiva di mq 780, è inserita in un’area verde di complessivi mq 2800. La sede del servizio, attualmente operativo dal lunedì al venerdì dalle 7.30 alle 16.30 per 219 giorni/anno educativo, è stata interessata da una ristrutturazione complessiva negli anni 2011/2012.

Offre un servizio socio-educativo per sostenere l’armonico sviluppo psico-fisico, affettivo, sociale e cognitivo dei bambini attraverso interventi e condizioni relazionali e ambientali adeguati alla loro età e con costante supporto per le famiglie: attualmente raggiunge la saturazione delle presenze in relazione al personale educativo in dotazione, ragione per la quale nel tempo, sono state stilate liste d’attesa che attestano l’appetibilità del servizio considerato riferimento per il territorio.

Il servizio L’Asilo Nido comunale lavora in rete con gli altri Servizi educativi e con i Servizi sociali e sanitari presenti sul territorio mantenendo continui rapporti al fine di porre in essere, quando necessario, ogni intervento utile al benessere psico-fisico dei bambini.

Il servizio è gestito con i seguenti obiettivi:

- Lo sviluppo del bambino perseguito offrendo ai bambini\le un luogo di formazione, cura, di socializzazione e di stimolo per lo sviluppo delle loro potenzialità cognitive, affettive e sociali nella prospettiva del loro benessere psico-fisico. Le educatrici affiancano i bambini nel loro “muoversi” e “fare” consolidando la loro “sicurezza di base” che è fondamentale affinché essi si aprano progressivamente a ciò che li circonda.
- Il sostegno al ruolo genitoriale perseguito dando alle famiglie, sia la possibilità di un luogo per la cura dei figli in un contesto esterno a quello familiare, caratterizzato da una specifica competenza tecnica e professionale, sia la possibilità di avere un luogo di scambio e confronto con gli operatori e con gli altri genitori.

SEZIONE D

MOTIVAZIONI DELLA SCELTA DELL’AFFIDAMENTO AD ASCSP

a) Presupposti di fatto e di diritto

Con il conferimento del servizio l’ASCSP assumerà il ruolo di Ente gestore, avviando la Comunicazione Preventiva di Esercizio presso gli organi competenti, diventando il soggetto responsabile del rispetto delle normative vigenti in materia di gestione del servizio Asilo Nido e del mantenimento dei necessari requisiti per l’autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento del servizio, nonché di ogni adeguamento che si dovesse rendere necessario a seguito dell’entrata in vigore di nuove norme in materia.

Il bene immobile è conferito in uso con vincolo di destinazione, e in nessun caso ASCSP potrà utilizzarlo per servizi o attività diverse da quelle oggetto del conferimento, fatti salvi quelli specificamente richiesti dalla Giunta Comunale. La concessione dell’immobile in comodato è condizione necessaria per il passaggio di Ente Gestore, che deve attestare in sede di Comunicazione Preventiva d’Esercizio il titolo di godimento dell’immobile.

La manutenzione ordinaria del bene e delle attrezzature sarà a carico di ASCSP.

Il Comune mantiene nei confronti del proprio Ente strumentale un ruolo primario di indirizzo e di controllo. Le scelte fondamentali in merito all'accesso al servizio (criteri di accesso, definizione delle rette e delle agevolazioni tariffarie) restano in capo all'Ente Locale; le scelte rilevanti dal punto di vista dell'impatto sul servizio e sugli utenti (orari, chiusure/aperture, eventuali modifiche organizzative) verranno concordate con il soggetto referente di ASCSP.

Essendo ASCSP un ente a totale partecipazione pubblica, le cui azioni sono interamente possedute da enti pubblici, gli organi di amministrazione e controllo all'interno dell'Azienda sono espressione degli Enti affidanti e conseguentemente sono soggette a controllo analogo: nel contratto di servizio elaborato è previsto, tra l'altro, un tavolo tecnico permanente che consentirà un monitoraggio puntuale dell'andamento della gestione.

Considerate le competenze sviluppate da ASCSP nella gestione dei servizi socio educativi, può serenamente affermarsi che il modello di affidamento prescelto consente di:

- garantire una gestione unitaria e coordinata delle unità d'offerta conferite dai Comuni;
- continuare a mantenere il controllo pubblico sulle strutture, sull'attività e sulle modalità del servizio;
- garantire più agevolmente gli standard gestionali e di qualità già adottati dal Comune.

Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023) all'art. 7 denominato “Principio di auto-organizzazione amministrativa” dispone che le pubbliche amministrazioni organizzino autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi nel rispetto della disciplina del codice e dell'Unione europea (comma 1) attraverso tre soluzioni, che il legislatore considera equiordinate:

1. l'auto-produzione, ovvero con attività in economia diretta o tramite società in house;
2. l'esternalizzazione, ovvero attraverso appalti ed affidamenti al terzo settore;
3. la cooperazione tra pubbliche amministrazioni di tipo collaborativo.

L'esercizio della discrezionalità amministrativa è finalizzato all'individuazione della migliore soluzione tra le tre alternative e deve essere compiuto nel rispetto del principio del risultato, da intendersi in termini di capacità di produrre maggiori vantaggi per la collettività.

Come definito dalla deliberazione del Consiglio Comunale n.31 in data 18.12.2023, il Comune di Boffalora Sopra Ticino intende avvalersi dell'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona per la gestione dei servizi educativi prima infanzia.

Con riferimento alla scelta di ricorrere all'auto-produzione mediante l'affidamento in house, il legislatore all'art. 7 comma 2 del D.Lgs. 36/2023 prevede che *“le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 1,2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego delle risorse pubbliche.”*

Infine, all'art. 7 comma 3 del D.Lgs. 36/2023 dispone che l'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal D.Lgs. 201/2022.

In particolare, per quanto riguarda l'affidamento in house in oggetto, rileva l'art. 14 del D.Lgs. 201/2022 e, in particolare, l'art. 14 comma 1 lettera d) in cui si stabilisce che gli enti locali e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore, possono provvedere, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, all'organizzazione del servizio mediante aziende speciali di cui all'art. 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.Lgs. 267/2000.

L'art. 114 del D.Lgs.267/2000 definisce l'Azienda Speciale quale ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile.

A tal fine, si rileva che sia la natura sia la finalità istituzionale dell'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona, quale soggetto individuato per l'affidamento in house che non opera in regime d'impresa e non consegue utili, sono coerenti con quanto previsto dalla normativa richiamata.

A tal fine, si rileva che:

- l'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona è un ente strumentale degli Enti locali consorziati per la gestione dei servizi sociali nell'ambito socio-sanitario di competenza, ai sensi dell'articolo 1 dello Statuto e dell'art. 114 del D. Lgs. 267/2000;
- dall'esame degli artt. 12 comma 2, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 31, 32, 33, 36 e dello statuto sociale nonché degli artt. 11 e 12 della convenzione per la costituzione dell'Azienda speciale ai sensi e per gli effetti dell'art. 113 bis del D. Lgs. 267/2000, allegato "o" atto notaio dott. Giuseppe Gallizia rep. 14269/5088, si evince che il Comune di Boffalora Sopra Ticino, in uno agli altri Enti consorziati, esercita sull'organismo di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, stante l'indicazione delle modalità di esercizio dei poteri di controllo, di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto comune;
- l'art. 1 dello Statuto e l'art. 2 della citata convenzione prevede che l'attività è svolta nei confronti degli Enti Locali consorziati, ovvero dei propri utenti/cittadini, in coerenza con la disciplina comunitaria;
- Il Comune di Boffalora Sopra Ticino e gli altri Comuni soci, attraverso l'Assemblea dei Soci, dispongono il perseguimento degli obiettivi richiesti e il controllo su tutti gli atti più significativi come previsto dallo Statuto e dalla Contratto/convenzione/disciplinare di esecuzione dei servizi affidati.

Anche la normativa europea disciplina in maniera uniforme gli affidamenti in house, escludendo dall'ambito di applicazione delle stesse gli affidamenti effettuati dalle amministrazioni aggiudicatrici qualora il controllo esercitato nei confronti della persona giuridica sia analogo a quello esercitato sui propri servizi, l'80% delle attività esercitate dalla persona giuridica siano svolte a favore dell'amministrazione affidante e sia esclusa ogni partecipazione di capitali privati diretti.

Si evidenzia quindi che le condizioni per l'affidamento diretto in house sono sussistenti in quantol'ASCSP rispetta i requisiti della normativa in materia, stante: le percentuali di partecipazione al capitale sociale, il controllo "analogo" esercitato dal Comune di Boffalora Sopra Ticino e dai Comuni Soci e l'attività prevalente a favore degli Enti affidanti.

Inoltre, l'articolo 192, comma 1, dell'ora abrogato Decreto Legislativo 50/2016, istituiva presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che procedono ad affidamenti diretti alle proprie società di cui all'articolo 5 dello stesso Decreto.

Il Comune di Boffalora Sopra Ticino e gli altri Comuni Soci avevano provveduto, in relazione agli affidamenti in regime di house providing all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona, all'iscrizione all'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'art. 192, comma 1, del D. Lgs. 50/2016, ora abrogato.

b) Valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta anche in riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

L'affidamento dei servizi educativi prima infanzia all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona mantiene la loro connotazione educativa e sociale, a supporto delle famiglie e oggetto di sostegno delle politiche di welfare locale e regionale.

Con l'affidamento in house dei servizi educativi prima infanzia (asilo nido comunale), gli obiettivi dell'efficienza e dell'economicità, intesa non solo in termini puramente economici ma in termini generali di gestione, sono perseguiti attraverso la costruzione di un modello gestionale omogeneo dei servizi educativi per i Comuni Soci, che possa consentire l'utilizzo di strumenti di valutazione condivisi, di definire livelli omogenei di assistenza, a favore delle famiglie, dei minori e delle agenzie educative e di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche.

Per tale finalità, nello schema di contratto di servizio è stato previsto il monitoraggio dell'andamento dei servizi e delle attività a cura del Tavolo tecnico permanente composto dai referenti tecnici dei Comuni che hanno conferito i servizi, al fine di esercitare la funzione di controllo prevista e proporre i necessari correttivi.

Inoltre, risulta abbastanza evidente come l'affidamento in house della gestione dei servizi educativi prima infanzia possa ben integrarsi e svilupparsi in maniera importante con i servizi per i minori già affidati in gestione all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona e che dall'integrazione possano derivare sia economie di scala, date dalla possibilità di avvalersi di servizi e strutture già esistenti, sia una maggiore efficienza e qualità del servizio, frutto dell'esperienza e della struttura già esistente che consente di ridurre i tempi di attivazione dei servizi e di avvalersi di strumenti e procedure già consolidate a livello di ambito territoriale.

In particolare, l'ASCSP gestisce per conto dei Comuni Soci anche i seguenti servizi:

- il servizio Tutela Minori e Famiglia che si occupa di tutti gli interventi a tutela dei minori e a supporto delle famiglie e della genitorialità in seguito a decreto dell'Autorità Giudiziaria. Il Servizio Tutela Minori e Famiglia è prioritariamente coinvolto nell'attivazione dei servizi domiciliari a favore di minori e famiglie per cui esiste un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria.
- la realizzazione del progetto P.I.P.P.I., finanziato con fondi PNRR Missione 5 - Componente 2 - Investimento 1 - Sostegno Alle Persone Vulnerabili e Prevenzione dell'istituzionalizzazione Sub-Investimento 1.1.1 "Sostegno alle capacità genitoriali e prevenzione della vulnerabilità delle famiglie e dei bambini", al fine di evitare l'allontanamento dei minori e di promuovere alternative al collocamento in comunità educative, provando così a rispondere alla multidimensionalità del problema con la multidimensionalità dell'intervento;

- il Servizio Affidi, servizio che si occupa degli interventi e dei progetti di affido familiare e che sostiene la promozione di esperienze di prossimità familiare in grado di porsi come alternative al collocamento in comunità educative;
- il Centro Diurno Minori, servizio semiresidenziale diurno rivolto a minori che hanno necessità di un contesto educativo strutturato e in grado di fornire anche un supporto di cura e accoglienza più ampio (es.: trasporto, pranzo, cena...);
- i servizi educativi integrativi scolastici (assistenza relazione, pre/post scuola, assistenza alla relazione per alunni DVA, assistenza domiciliare (SEFAM).

L'affidamento “in house” dei servizi educativi prima infanzia va ad integrare la “filiera” dei servizi a sostegno dei bisogni educativi, favorendo la presa in carico integrata del minore e della sua famiglia, evitando duplicazioni di interventi e mirando all’attivazione dell’intervento più appropriato.

Inoltre, l’Azienda Speciale Consortile, in virtù della sua natura esclusivamente pubblica e della “numerosità” delle situazioni e casi da gestire, può svolgere il ruolo di interlocutore privilegiato, rappresentativo dei Comuni Soci, per portare avanti le istanze dei minori più fragili, in maniera organica e coordinata , rispetto ai servizi sanitari e socio-sanitari che operano nel campo della disabilità e del disagio (es. Neuropsichiatria Infantile, pediatria, servizi specialisti per l’autismo, consultori familiari, etc....). Attività queste ultime che non sarebbero perseguitibili da un gestore privato in seguito ad affidamento in appalto dei servizi.

Del resto occorre altresì segnalare come negli ultimi anni siano riscontrabili, sempre più in tenera età, nuovi bisogni educativi legati in particolare a disturbi e/o alterazioni del comportamento. Da qui l’importanza di intercettare precocemente segnali per un intervento tempestivo e quanto più interconnesso con interventi rivolti all’intero nucleo familiare nonché integrati nel percorso scolastico successivo.

Per quanto riguarda infine la qualità del servizio, questa viene innanzitutto prevista attraverso la presenza di una figura con competenze pedagogiche, che assicurerà una specifica competenza nelle materie oggetto dei servizi, a maggior garanzia della qualità educativa degli interventi effettuati in favore dei minori e della competenza specifica necessaria per l’interlocuzione con le scuole e con i servizi specialistici.

In particolare, il coordinamento pedagogico ed organizzativo garantito a cura dell’Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona consentirà di raggiungere gli obiettivi di unitarietà e omogeneità del servizio educativo prima infanzia d’ambito garantendo uniformità delle prestazioni per i Comuni dell’Ambito che vi hanno aderito.

Si evidenzia inoltre che, oltre a prevedere la supervisione pedagogica, un ulteriore aspetto migliorativo nella gestione complessiva del servizio è costituito dalla gestione unitaria amministrativa dei servizi conferiti dai Comuni dell’Ambito, che costituisce indirettamente un risparmio di spesa per l’Ente in termini di risorse umane dedicate. Allo stesso modo, il modello gestionale che prevede la gestione diretta delle manutenzioni ordinarie, consente di realizzare economie di scala e flessibilità e tempestività degli interventi.

La qualità del servizio è garantita anche attraverso l’adozione di tutti gli strumenti gestionali previsti a cura dell’Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona nei propri documenti di gara e utili ad offrire la stabilità del servizio, la garanzia della continuità educativa, la riduzione del turn over di personale, la formazione e la supervisione del personale educativo.

Pertanto, la gestione dei servizi educativi prima infanzia tramite l’Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona risulta la scelta strategica più idonea, fra quelle normativamente prefigurabili, per il Comune di Boffalora Sopra Ticino, in grado di porre in essere un assetto organizzativo che risponda in modo appropriato ai principi di risultato, efficienza, efficacia ed economicità nella gestione dei servizi, universalità e socialità.

- Per quanto riguarda i benefici per la collettività in riferimento agli obiettivi di universalità e socialità:
 - a) la gestione del servizio Nidi in capo all’ente pubblico garantisce il mantenimento degli standard di accreditamento tipici dei Nidi pubblici e migliorativi rispetto agli standard minimi di esercizio;
 - b) la gestione unitaria dei Nidi contribuisce a costruire i presupposti per la creazione del “Polo Territoriale dei servizi per l’infanzia in età prescolare” previsto dalla Legge n. 107/2015, grazie - ad esempio – ad una formazione congiunta dello staff educativo, almeno sulla continuità e sull’idea di sviluppo del bambino; ad una progettazione educativa e didattica congiunta tra segmenti 0-3 e 3-6; alla presenza di una figura di coordinamento dei Nidi che sia anche di raccordo con il Coordinamento Pedagogico Territoriale di riferimento.
 - c) la gestione unitaria pone le premesse di fattibilità per una reale parità di accesso da parte dei bambini e delle loro famiglie - con eventuali interventi perequativi da prevedere -, per la sostenibilità economica di questi servizi per le famiglie e per l’equità nella composizione dell’utenza;
 - d) contribuisce ad arricchire l’offerta educativa, attraverso lo scambio delle buone prassi e dei progetti educativi già esistenti nelle strutture pubbliche dei Comuni conferenti, anche grazie al valore aggiunto derivato dalla pluriennale esperienza del personale educativo impegnato nei servizi;
 - e) consente di ottenere una migliore efficienza ed una maggiore sostenibilità economica della gestione, che cominceranno ad avere i propri riflessi già nell’immediato, per poi svilupparsi in maniera strutturale negli anni successivi, attraverso economie di scala derivate dalla gestione del personale impiegato nelle diverse unità d’offerta, da percorsi formativi unitari, dalla possibilità di coordinamento territoriale.

In ordine alla congruità economica, ASCSP ha costruito un quadro economico che tiene conto di tutte le voci di costo che andranno a comporre il servizio, configurandole e definendole secondo le specificità di ogni singola unità d’offerta.

A tali costi, esenti dal campo di applicazione dell’IVA si sensi dell’art. 10 DPR 633/72, è prevedibile che si potrà aggiungere il risparmio determinato dalle possibili economie di scala praticabili da ASCSP e da eventuali ribassi offerti in sede di gara. Va ricordato che ASCSP non ha come scopo primario il conseguimento di un utile, ma ha comunque la necessità di conseguire un risultato economico positivo, al fine di poter garantire l’erogazione dei servizi in modo congruo.

In tal modo è possibile la realizzazione degli obiettivi definitivi dall’ente e il mantenimento di un equilibrio economico finanziario durevole.

Nello specifico, per la gestione del Nido “Il piccolo Naviglio”, la determinazione del costo massimo ipotizzabile a bambino (risultante dalla somma dei costi della gestione Nido data in appalto, del costo del personale comandato e dei costi per le attività in capo ad ASCSP), tiene conto in particolare:

- della capienza autorizzata per il funzionamento (40 posti), al netto dell’incremento consentito da Regione Lombardia fino al 20% della capienza;
- della modalità di frequenza, calcolata – sulla base del dato storico - su una percentuale del 70% a tempo pieno e del 30% part-time;

- della spesa sostenuta per la produzione dei pasti (acquisto derrate e lavorazione effettuata dal personale comunale), per l'acquisto dei materiali di pulizia e di igiene, per le manutenzioni ordinarie dell'immobile, degli impianti, delle attrezzature e dei materiali di sviluppo;
- dei costi generali in capo ad ASCSP (Responsabile Unità Nidi + costi amministrativi ora in capo al Comune);
- costi del personale (educativo, ausiliario, di cucina); a questo proposito, si tenga presente che il Nido, per sua natura, è un servizio ad alta intensità di personale: oltre 2/3 del costo del servizio sono costituiti dalla spesa per il personale, che deve essere naturalmente in possesso di tutti i requisiti prescritti da Regione Lombardia per l'accreditamento (titoli di studio, rispetto dei rapporti educativi, rispetto dei contratti di lavoro). Non si può dunque fare a meno di evidenziare il recente rinnovo del CCNL Cooperative Sociali, sottoscritto il 5 marzo 2024, che prevede per l'anno 2024 un aumento del costo del lavoro a regime dell'8,34%, e per il 2025 un ulteriore aumento del costo del lavoro a regime del 5,91% rispetto a quello dell'anno 2024.

Si consideri che:

- il costo mensile attualmente sostenuto dal Comune di Boffalora Sopra Ticino è pari ad €.1.585,46 Iva inclusa) per ogni bambino frequentante a tempo pieno (ndr: in aggiunta a questo costo vanno considerate le voci di spesa in capo al Comune: le utenze – che nello schema di contratto di servizio con ASCSP verranno conteggiate in sede di conguaglio a fine anno, per un eventuale rimborso da parte dell'Azienda – e le ore lavoro dedicate dal personale comunale per tutte le attività amministrative che con il conferimento del servizio passeranno all'Azienda);
- dai dati contenuti nell>All. 1 (Servizio Asili Nido - Report del Gruppo di Lavoro – Anno 2022) emerge un costo medio mensile per bambino su capienza, riferito ai Nidi pubblici del Magentino, pari ad € 880,45;

Per le considerazioni espresse nel corso della relazione e per quanto previsto dallo schema di contratto di servizio: (l'incremento del costo del personale, il riconoscimento ad ASCSP dei costi derivanti dalle attività amministrative sinora svolte da personale comunale, la previsione di una figura di coordinamento del servizio svolto in maniera unitaria, rischio di insoluto in capo ad ASCSP per mancata attivazione procedure di riscossione, riconoscimento della quota dovuta ad ASCSP solo per bambini effettivamente inseriti e frequentanti il servizio; previsione di un conguaglio tra Azienda e Comune, al termine di ogni anno solare, in ragione delle rette effettivamente percepite e dei costi effettivamente sostenuti da ASCSP per la gestione del servizio; eventuali economie conseguite in sede di gara d'appalto, che potrebbero consentire una riduzione del costo esposto) si ritiene congruo il costo indicato da ASCSP nel Quadro Economico presentato (All. 4), pari ad €.1.125,04 per minore full time ed €.787,53 per minore part time.

CONSIDERAZIONI FINALI

Per le ragioni esposte, si ritiene che la gestione in house del UO prima infanzia Asilo Nido Il piccolo naviglio" mediante conferimento all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona possa essere la scelta strategica più idonea, fra quelle normativamente prefigurabili, per il Comune di Boffalora Sopra Ticino, in grado di porre in essere un assetto organizzativo che risponda in modo appropriato ai principi di risultato, efficienza, efficacia ed economicità nella gestione del servizio, universalità e socialità.

Boffalora Sopra Ticino, Aprile 2024

La Responsabile Area Amministrativa
Elena Novarese