

## Allegato 2

# Verso la gestione aziendale di ASILI NIDO PUBBLICI

### La nascita di un coinvolgimento aziendale nella gestione dei nidi

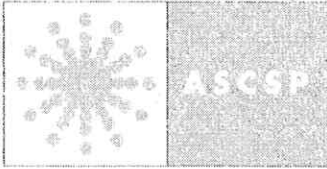
Nel corso dell'anno 2022, alcuni Comuni hanno espresso all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona il loro interesse a trasferire la produzione dei loro servizi di Asilo Nido.

Contestualmente, della riprogrammazione territoriale del Piano di Zona per il triennio 2021-2023 era emersa la necessità di una riflessione territoriale sui servizi per la prima infanzia e in particolare sui servizi Asilo Nido comunali. Nel Piano di Zona era emerso il bisogno di *"razionalizzazione della gestione dei servizi prima infanzia comunali presenti nel territorio"* e pertanto tra i risultati attesi era stata indicata la *"mappatura economico qualitativa relativa alla gestione Servizi per la Prima infanzia comunali nell'Ambito"*.

L'Azienda, pertanto, è stata invitata a fare 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 attuale dei servizi Asili Nido, utile per avviare un possibile processo di cambiamento.

Il lavoro di analisi è stato svolto nel periodo ottobre/dicembre 2022, basandosi sui dati in possesso dell'Ufficio di Piano a seguito delle rendicontazioni presentate annualmente dagli enti gestori in occasione del riparto del Fondo Sociale Regionale. L'analisi non si è limitata ai soli dati riferiti agli asili nido comunali, ma si è aperta ad un confronto pubblico/privato ed è stata un'occasione interessante di confronto su possibili sviluppi e scenari futuri, anche alla luce dei nuovi orientamenti per l'integrazione dei servizi 0/6 anni.

Il gruppo di lavoro ha elaborato il documento "Servizio ASILI NIDO Report del Gruppo di Lavoro" (allegato e interamente richiamato nel presente documento), datato 20 gennaio 2023, che è stato approvato dal Piano di Zona nelle sedute del Tavolo Tecnico del 2 febbraio 2023 e del Tavolo Politico del 8 febbraio 2023.



AZIENDA SPECIALE CONSORTILE SERVIZI ALLA PERSONA

## **Il documento chiama l'Azienda**

Il documento "Servizio ASILI NIDO Report del Gruppo di Lavoro", approvato dagli organi tecnico e politico del piano di Zona, oltre a richiamare la normativa, individuare i bisogni (dei bambini, delle famiglie e della comunità) cui il servizio risponde e a presentare una analisi dei dati di contesto, propone considerazioni svolte dal gruppo di lavoro.

In relazione al modello gestionale e al ruolo dell'Azienda, si richiama il seguente brano del documento:

A fronte di questa tendenza, peraltro già in atto, a qualificare il Nido come "bene pubblico fondamentale", tale da garantire la realizzazione in maniera il più possibile uniforme ed omogenea dei livelli essenziali delle prestazioni, pensare e organizzare il servizio come "rete territoriale" significa anche ottimizzare gli spazi, i luoghi fisici e le risorse umane a disposizione di ogni singola unità di offerta, e conferire, pur nel rispetto della progettualità educativa, una maggiore flessibilità del servizio come periodi e di orari di erogazione.

Un orizzonte di questo tipo, che deve essere evidentemente considerato come punto di arrivo, richiede tuttavia una visione fin dalla partenza, e una "governance" chiara, unitaria e condivisa, rispettosa, necessariamente nelle sue fasi iniziali, delle situazioni molto differenziate che caratterizzano le singole unità di offerta presenti oggi nei Comuni del territorio.

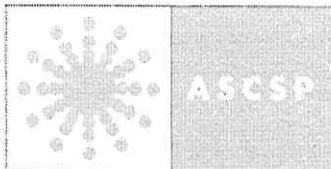
Il processo va immaginato come progressivo, di lungo periodo, modulare e "non cogente", a partire dai Comuni che in prima istanza intendono aderirvi, (assumendosene in toto i costi, come già del resto avviene attualmente per i diversi servizi già affidati all'Azienda), ma aperto anche ai Comuni che volessero aderirvi successivamente.

Per quanto sopra si ritiene di individuare nel ricorso all'affidamento in house all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona di Magenta (ASCSP) della gestione del Servizio Asili Nido, 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 servizio asilo nido è caratterizzato dal carattere "pubblico" essendo attività di interesse generale svolta dal soggetto pubblico titolare del medesimo servizio, ma anche dal carattere "universale" in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato 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", altresì 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 del soggetto individuato (Azienda Speciale Consortile) che, a norma dell'art 114 TUEL, conforma la sua attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo dell'equilibrio economico - e pertanto non persegue 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.

Inoltre il modello di affidamento in house consentirebbe di:

- garantire una gestione unitaria e coordinata sul territorio del magentino delle unità d'offerta conferite;



AZIENDA SPECIALE CONSORTILE SERVIZI ALLA PERSONA

- continuare a mantenere il controllo pubblico sulle strutture sociali ed educative per la prima infanzia, sull'attività e sulle modalità del servizio;
- garantire più agevolmente gli standard gestionali e di qualità già adottati dai Comuni;
- garantire la massima tutela del personale coinvolto nei servizi;
- arricchire l'offerta educativa attraverso lo scambio delle buone prassi e dei progetti educativi già esistenti nelle strutture pubbliche dei Comuni, anche grazie al valore aggiunto derivato dalla pluriennale esperienza del personale educativo comunale impegnato nei servizi;
- 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.

Gli obiettivi che si intendono perseguire con l'affidamento all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona sono quelli di pervenire ad una "internalizzazione", per quanto possibile, dei servizi oggi garantiti attraverso procedure di appalto e gestione diretta. Con detta operazione, che risulta conveniente sotto l'aspetto economico, si conseguirà peraltro un superamento del precariato con il contestuale rafforzamento del legame servizio (rappresentato dagli educatori), famiglia e minore.

Va anche rilevato che l'Azienda opera per tutti i Comuni dell'ambito territoriale e che il traguardo verso il quale si sta procedendo è quello di gestire unitariamente i diversi servizi degli Enti, conseguendo economie di scala in termini di costo ma anche di razionalizzazione dei servizi e miglioramenti qualitativi non proponibili nella gestione individuale.

Sulla scorta di tali considerazioni ed in linea con l'attuale quadro normativo che consente l'affidamento "in house providing", nel rispetto della normativa comunitaria e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, si ritiene che l'affidamento di tali servizi all'ASCSP sia rispettoso dei principi di efficienza, efficacia, economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego di risorse pubbliche, richiamati dall'art. 192, comma 2, del D. Lgs. 50/2016, oltre che di continuità.

La modalità "in house" di affidamento dei servizi può essere consentita secondo la giurisprudenza europea in presenza di tre condizioni:

- a) totale partecipazione pubblica;
- b) controllo analogo sulla società affidataria a quello che l'ente pubblico esercita sui propri servizi;
- c) realizzazione da parte della società affidataria della parte più importate della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

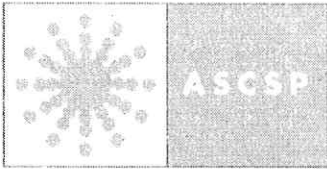
Condizioni queste che sono presenti nel caso dell'affidamento del servizio all'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona.

Dal punto di vista giuridico si richiamano:

- l'art. 192 del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 50/2016, che recepisce le Direttive UE 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali;
- il Testo unico sulle società partecipate, d.lgs. 175 del 19/08/2016, in cui si ribadiscono i requisiti necessari per poter definire una società in house, ovvero la totale partecipazione pubblica, il controllo analogo e l'attività prevalente.

Oltre alle suddette condizioni, l'affido con modalità in house dovrà trovare legittimazione nella valutazione della congruità economica del servizio da parte dei Comuni, dando atto nel provvedimento di affidamento delle motivazioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività, con riferimento agli obiettivi di universalità, efficienza, economicità, qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

L'Azienda, come di consueto, organizzerà anche questi servizi mantenendo al proprio interno le competenze necessarie a garantire qualità e continuità e ricorrendo ad appalti;



AZIENDA SPECIALE CONSORTILE SERVIZI ALLA PERSONA

così non ponendosi in concorrenza con il mercato e mantenendo snella la struttura aziendale.

Sarà pertanto necessario avvalersi di uno studio di fattibilità da parte dell'Azienda che evidenzi le condizioni economiche ed il modello organizzativo finalizzato all'eventuale affidamento in house, previo indirizzo del Tavolo Politico.

### **L'Azienda risponde alla chiamata**

Con deliberazione n° 2, trasmessa a tutti i soci e all'Ufficio di Piano, il Consiglio d'Amministrazione dell'Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona, ente strumentale dei Comuni soci, in data 16 febbraio 2023, ha preso atto del documento "Servizio ASILI NIDO Report del Gruppo di Lavoro" e delle richieste di gestione di asili nido già dal prossimo anno scolastico/educativo (settembre 2023) da parte dei comuni di Ossona e Vittuone e ha avviato un percorso di progettazione che rispetti i seguenti requisiti:

- congruità con il documento "Servizio ASILI NIDO Report del Gruppo di Lavoro";
- conformità al modello organizzativo aziendale per cui il servizio viene diretto da competenze interne all'Azienda e prodotto con il coinvolgimento di operatori privati individuati a norma di legge;
- sicurezza della remunerazione degli interi costi di gestione da parte dei comuni committenti, al fine di tutelare anche i soci non committenti del servizio stesso.

### **Il piano della gestione aziendale degli asili nido**

L'Azienda, per quanto detto, deve conciliare istanze di costruzione unitaria del modello di servizio e la necessità di assumere le prime gestioni da settembre 2023 (certamente Ossona e Vittuone, non va esclusa la necessità di parte di avvio a Boffalora sopra Ticino). A ciò si aggiunge il fatto che servirà potersi adeguare ed ampliare in relazione a richieste dei comuni che potranno emergere via via.

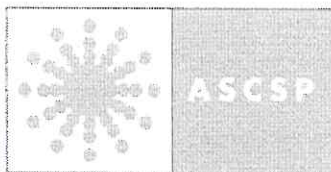
Ne consegue che la modellazione del servizio, piuttosto che una premessa, diviene un prodotto del percorso che pertanto dovrà essere progettato *in itinere*; si tratta cioè di assumere la gestione con lo scopo di addivenire ad un modello, con il coinvolgimento della committenza e dei tavoli della programmazione zonale, come peraltro ben anticipato nel documento "Servizio ASILI NIDO Report del Gruppo di Lavoro".

### **Attualmente, il quadro è molto articolato e differenziato, a tutti i livelli:**

- sono differenti i regolamenti di accesso e di erogazione dei servizi;
- sono eterogenee le prestazioni garantite dalle carte dei servizi;
- ci sono rette e politiche di partecipazione ai costi che differiscono;
- le forme di gestione sono articolate: a Ossona è in corso un affidamento del servizio, a Vittuone una concessione e a Boffalora sopra Ticino vige una gestione diretta, in parte integrata da servizi appaltati.

Si aggiunge a ciò che i progetti pedagogico/gestionali sono caratterizzati in modo differente.

**Oggetto dell'attività aziendale sarà l'intero processo:**



AZIENDA SPECIALE CONSORTILE SERVIZI ALLA PERSONA

- acquisizione delle iscrizioni;
- predisposizione delle graduatorie;
- ammissione dei bambini;
- relazioni con le famiglie
- attività di nido;
- emissione delle note di pagamento;
- incasso e fatturazione delle rette;
- incasso e fatturazione delle compartecipazioni comunali.

Queste attività saranno gestite direttamente dall'Azienda, che assumerà la titolarità dell'Esercizio e dell'Accreditamento delle diverse Unità di offerta sociali e che svolgerà le attività a contenuto trasversale (formazione operatori, attività amministrative, taluni acquisti...) in modo centralizzato. Per queste attività, l'Azienda potrà avvalersi di soggetti privati, incaricati a norma di legge, per la fornitura di parti anche articolate dei servizi.

### **Il subentro**

Pertanto l'Azienda opererà subentrando nelle attuali gestioni, garantendone la funzionalità in continuità per il primo anno e darà vita al processo di progettazione *in itinere*.

Tale progettazione procederà sempre in accordo con il piano di zona e coinvolgerà i comuni soci, particolarmente coloro che saranno via via coinvolti nel conferimento delle attività gestionali. La progettazione *in itinere* riguarderà tutte le attività al paragrafo che precede. In particolare, nel primo anno sarà attivata l'attività amministrativa e saranno predisposti i capitolati per gli affidamenti al mercato in tempi sufficientemente lunghi da garantire continuità al servizio.

Verrà al contempo avviato un percorso di armonizzazione delle unità di offerta sul versante dei criteri di accesso e delle modalità di partecipazione alla rete dei servizi da parte della cittadinanza.

L'Azienda ha ormai da lungo tempo sviluppato un'importante esperienza in ambito minorile che riguarda l'Area Minori e la stessa Direzione aziendale: Servizio Tutela Minori e Famiglia, Servizio Affidi, Servizio Educativo Famiglia e Minori e Servizi educativi scolastici. Tali attività in continuo sviluppo hanno portato l'azienda ad un significativo livello di competenze specifiche di tipo psicologico, podagrico e sociale. Per lo svolgimento delle attività dei nidi, l'Azienda integrerà tali attività dotandosi di un ufficio (responsabile/coordinatore e impiegato amministrativo) che accompagnerà e guiderà il processo.

### **La fattibilità economica**

Il modello prevede che tutti i costi generati per le attività di gestione giungano ad identificare una tariffa totale. La responsabilità del pagamento dell'intera tariffa è in carico al comune che ha conferito il servizio; la tariffa può essere suddivisa in quota retta che viene incassata direttamente dall'utente e in quota compartecipazione a carico comunale.



AZIENDA SPECIALE CONSORZIO SERVIZI ALLA PERSONA

Attualmente l'eterogeneità dei costi e delle rette è molto elevata come emerge dal documento "Servizio ASILI NIDO Report del Gruppo di Lavoro". Ne consegue che l'Azienda ha dovuto procedere individuando una tariffa massima e che tale tariffa andrà meglio perfezionata per ciascun asilo nido, sulla base dei reali valori economici che emergeranno in corso di attività.

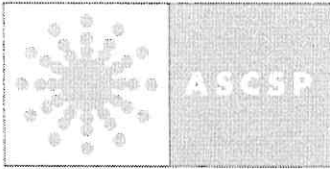
Per la particolarità del nido montessoriano di Ossonova, si è scelto di analizzare tale servizio per l'individuazione di tale tariffa.

**Quadro economico servizi**

Struttura	Descrizione voci di costo	Importo totale costi
Asilo Nido	Assistenza educativa socio-pedagogica	217.100,52
Asilo Nido	Servizi ausiliari	35.494,20
Asilo Nido	Coordinatore dell'Asilo	31.857,84
Asilo Nido	Personale di cucina	27.993,42
Asilo Nido	Servizi di ristorazione	34.020,00
Asilo Nido	Lavanderia costo prodotti e amm.ti	1.050,00
Asilo Nido	Servizi di pulizia costo prodotti	1.575,00
Asilo Nido	Presidi per incontinenza	5.040,00
Asilo Nido	Presidi per igiene	1.260,00
Asilo Nido	Attività formative	1.050,00
Asilo Nido	costi generali e acquisti materiali	3.150,00
Asilo Nido	Attività manutentive	15.750,00
Asilo Nido	Utenze	5.250,00
Asilo Nido	Coordinatore di servizio	17.500,00
Asilo Nido	Funzione amministrativa	7.000,00
Asilo Nido	Assicurazioni	1.900,00
Asilo Nido	Sicurezza e servizi di supporto tecnico	1.900,00
		<b>408.890,98</b>

numero posti autorizzati	42
numero mesi di funzionamento	11
Tariffa massima per minore a tempo pieno	885

Il contratto di servizio prevedrà quindi l'adeguamento della partecipazione comunale, sulla base dei costi effettivamente sostenuti, sempre nel rispetto della tariffa massima per minore a tempo pieno sopra evidenziata.



AZIENDA SPECIALE CONSORTIUM SERVIZI ALLA PERSONA

Magenta, 12 maggio 2023

