Direzione Servizi Educativi 2017 01296/007
Area Servizi Educativi
Servizio Sistema Educativo Integrato 0-6 anni
MP
0/A

CITTÀ DI TORINO

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

9 maggio 2017

Convocata la Giunta presieduta dal Vicesindaco Guido MONTANARI, sono presenti gli Assessori:

Marco GIUSTA
Maria LAPIETRA
Francesca Paola LEON
Federica PATTI
Paola PISANO
Sergio ROLANDO
Sonia SCHELLINO

Assenti per giustificati motivi, oltre alla Sindaca Chiara APPENDINO, gli Assessori: Roberto FINARDI - Stefania GIANNUZZI - Alberto SACCO.

Con l'assistenza del Vicesegretario Generale Flavio ROUX.

OGGETTO: NIDI D`INFANZIA ESTERNALIZZATI. PROVVEDIMENTI.

Proposta dell'Assessora Patti.

Con deliberazione del Consiglio Comunale del 28 maggio 2012, esecutiva dall'11 giugno 2012 (mecc. 2012 02338/007), si approvava la concessione di servizio pubblico di nido d'infanzia per nove sedi comunali, delineando i criteri di individuazione degli stessi e le linee di indirizzo della gestione. Con determinazione dirigenziale del 29 maggio 2012 (mecc. 2012 42129/007) venivano individuati i seguenti servizi: Nido d'Infanzia di via Maria Vittoria 39; Nido d'Infanzia di via Coppino 152; Nido d'Infanzia di corso Mamiani 1; Nido d'Infanzia di corso Ciriè 1; Nido d'Infanzia di corso Sicilia 28; Nido d'Infanzia di via Barletta 109/20; Nido d'Infanzia di via Fenoglio 26; Nido d'Infanzia di via Ventimiglia 199; Nido d'Infanzia di via Roveda 35/1, per i quali è poi stata esperita procedura di concessione di servizio pubblico.

Con deliberazione del Consiglio Comunale dell’11 giugno 2013, esecutiva dal 24 giugno 2013 (mecc. 2013 02012/007) si affidavano in concessione ulteriori quattro nidi precedentemente gestiti in appalto (Nido d'Infanzia di via Fossano, 16; Nido d’Infanzia di via Gioberti, 9; Nido d’Infanzia di via Fontanesi, 37; Nido d’Infanzia di via Balbo, 9/b), oltre al nido di nuova apertura di c.so Bramante, 45.

Con deliberazione della Giunta Comunale del 25 giugno 2014 (mecc. 2014 02906/007) esecutiva dal 10 luglio 2014, si approvava come autorizzato dalla citata deliberazione del Consiglio Comunale dell’11 giugno 2013 (mecc. 2013 02012/007) la concessione del servizio pubblico del nido d’Infanzia di via Ferrari, 16.

Con deliberazione del Consiglio Comunale del 25 giugno 2014 (mecc. 2014 02904/007) esecutiva dal 21 luglio 2014, il Consiglio Comunale ha confermato gli indirizzi espressi dalle citate precedenti proprie deliberazioni, autorizzando la concessione del servizio pubblico del Nido d’Infanzia di via Vespucci, 58 e prevedendo nel contempo, anche con lo scopo di rendere omogeneo il quadro dell'offerta e per allinearne la scadenza temporale, per un periodo ulteriore di concessione del servizio, stabilendone il termine ad agosto 2016.

Infine, con propria deliberazione del 24 maggio 2016, esecutiva dal 9 giugno 2016 (mecc. 2016 02387/007), la Giunta Comunale approvava un ulteriore anno di esternalizzazione del servizio dei 16 nidi d’infanzia in parola, con scadenza il 31 agosto 2017.

In questi anni, la Città si è dotata di specifici strumenti e protocolli per monitorare il servizio offerto dai nidi sopra elencati. In particolare è stato costruito, da un gruppo di lavoro composto da tecnici dell’Area Servizi Educativi, un “protocollo di monitoraggio” condiviso poi con i concessionari.

L’attività di monitoraggio finora svolta ha avuto ad oggetto due aspetti. Il primo aspetto è relativo al rispetto del capitolato sul piano del funzionamento del servizio (accesso al servizio e frequenza, oneri a carico del concessionario, privacy, servizio ristorazione, personale, assicurazione, infortuni e sicurezza). Il secondo aspetto riguarda la realizzazione del progetto pedagogico e il modello organizzativo–gestionale (programmazione e metodologia didattica, relazione e partecipazione con le famiglie, strumenti di verifica, servizi aggiuntivi e innovativi).

L’aspetto relativo al funzionamento del servizio è supervisionato da funzionari dell’Area Servizi Educativi, mentre quello relativo alla realizzazione del progetto è monitorato da parte del Responsabile Pedagogico del Circolo Didattico Comunale includente il nido in concessione.

Negli anni l’attività di monitoraggio ha dato risultati soddisfacenti. I nidi in concessione rispettano nella loro organizzazione e gestione quanto previsto dal capitolato. Relativamente al progetto pedagogico il monitoraggio costituisce un’attività non solo di controllo, ma anche di sostegno che prevede come azione di supporto anche percorsi formativi in comune fra personale dei nidi d’infanzia a gestione diretta e personale dei nidi in concessione.

Dal punto di vista progettuale e pedagogico i gruppi di lavoro di tutto il sistema pubblico dei nidi d’infanzia cittadini (nidi gestiti dalla Città con proprio personale e nidi in concessione) hanno collaborato nella direzione di rendere la proposta educativa omogenea nelle scelte di fondo e differenziata in relazione ai diversi contesti in cui si realizza.

I collegi degli educatori hanno partecipato a momenti formativi comuni e hanno realizzato diverse occasioni di scambio e confronto tra pari, i coordinatori e le coordinatrici pedagogiche insieme ai e alle responsabili pedagogiche comunali, hanno promosso e realizzato in maniera congiunta il percorso partecipato sulla “Grammatica della qualità”, volto a definire le dimensioni in cui si concretizza la qualità dell’offerta educativa e di cura, coinvolgendo, oltre che i diversi gruppi di lavoro delle educatrici anche la componente genitoriale.

Il D.Lgs. n. 50/2016, nuovo Codice degli Appalti, ha introdotto – anche in ossequio a direttive comunitarie – notevoli innovazioni nel campo dei contratti di concessione di servizi, prevedendo per le procedure di aggiudicazione dei medesimi l’applicazione delle disposizioni del Codice Appalti relativamente ai principi generali, esclusioni, modalità di pubblicazione e redazione dei bandi, requisiti di ammissione, criteri di aggiudicazione, modalità di esecuzione.

In particolare il legislatore, all’art 165, pone l’accento – come confermato dall’Autorità Nazionale Anti Corruzione - nella deliberazione n. 1197 del 23 novembre 2016 - sull’elemento che differenzia il contratto di concessione di un servizio dall’appalto di servizi: la sussistenza del rischio e del mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario a carico del concessionario, e non più a carico della stazione appaltante, come avviene invece nei contratti di appalto.

Si rende pertanto oggi necessaria, ai fini di prefigurare la migliore forma giuridica di gestione del servizio, l’attivazione di un’istruttoria finalizzata all’analisi e allo studio di modelli organizzativi e gestionali che, nel rispetto delle linee guida dell’offerta educativa della Città, possano lasciare agli operatori economici lo spazio per formulare una proposta competitiva e al tempo stesso remunerativa, anche con riferimento al trasferimento del rischio dell’operazione complessiva all’affidatario nell’atto dell’aggiudicazione.

Tale istruttoria dovrà pertanto includere anche la verifica degli aspetti tecnico-manutentivi del patrimonio immobiliare della Città sede degli asili, nonché permettere la trasposizione di tutti gli aspetti sopra elencati in un capitolato e nei relativi allegati.

E’ di tutta evidenza come il dettaglio dell’analisi richieda un congruo tempo di studio.

Dovendo tuttavia garantire nel contempo la continuità dell’erogazione del servizio nei nidi d’infanzia, si rende necessario nell’immediato procedere all’indizione di una procedura di gara per l’affidamento del servizio di nido nelle sedi sopra indicate, e già oggetto della precedente concessione, la cui durata sarà commisurata al tempo necessario al perfezionamento degli atti di gara per l’affidamento del servizio.

Sul punto si ritiene che la durata possa essere di un anno, con possibilità di ripetibilità di egual periodo.

Allo stato attuale non risulta possibile prevedere una internalizzazione delle strutture in oggetto, poiché le risorse finanziarie disponibili non consentirebbero una gestione diretta con personale dipendente del Comune.

È plausibile che nei prossimi anni non si verifichino sostanziali mutamenti nella cornice normativa e finanziaria entro la quale gli Enti Locali stanno faticosamente gestendo i servizi per l’Infanzia.

L’Amministrazione ha la necessità di garantire la prosecuzione dell’attività nei 16 nidi comunali a gestione indiretta, i quali offrono il servizio nido a circa 1.200 bambini e alle loro famiglie, interrogandosi anche su quale forma di gestione appaia preferibile sia relativamente alla sostenibilità finanziaria sia dal punto di vista del mantenimento della qualità intrinseca dell’offerta educativa e di cura dei 16 nidi d’infanzia.

Al fine di poter raccogliere tutti gli elementi che consentono all’Amministrazione di operare le scelte più opportune si ritiene di prevedere per i succitati 16 nidi un periodo di un ulteriore anno di esternalizzazione del servizio tramite appalto, ripetibile per un ulteriore anno.

In tale contesto, per poter fornire all’Amministrazione gli strumenti e i dati che consentano di operare scelte informate ed oculate in merito alla gestione del servizio nidi d’infanzia a gestione indiretta, i tecnici dell’Area Servizi Educativi, facendo tesoro dell’esperienza acquisita e in collaborazione con altri uffici della Città che possono offrire un loro contributo specifico, predisporranno un documento che illustri la fattibilità delle diverse possibili tipologie di gestione del servizio, ai fini dell’approvazione, a cura degli organi politici competenti, della forma giuridica che si ritenga più efficace per il suo buon funzionamento.

Atteso che l’indirizzo consiliare in tema di esternalizzazione della gestione dei nidi d’infanzia espresso nelle deliberazioni sopraccitate è stato confermato dalle previsioni contenute nei documenti di bilancio approvati, occorre ora che la Giunta Comunale definisca le linee di indirizzo, da applicarsi nella prossima procedura di gara, che tengano conto dell’esperienza fin qui acquisita:

a) gli immobili vengono messi a disposizione dalla Città e così anche gli arredi e le attrezzature presenti nelle sedi. Inoltre, resterà a carico della Città il costo delle utenze e della manutenzione straordinaria;
b) l'appartenenza di questi servizi al sistema pubblico comunale prevede le seguenti prescrizioni:

- riferimento esplicito ai modelli pedagogici ed organizzativi comunali;
- rapporti numerici educatore/bambino come da articolo 25, Regolamento Comunale Nidi d'Infanzia;
- supervisione pedagogica di un Responsabile Pedagogico Comunale;
- partecipazione del personale ai programmi formativi e alle altre iniziative cittadine;
- previsione di organi di partecipazione dei genitori, analoghi a quelli dei nidi comunali con il diritto dei Presidenti a far parte della "Conferenza dei Presidenti", prevista dal Regolamento Comunale;
- collocazione dei servizi nell'alveo dei circoli didattici comunali;
- possesso da parte del personale utilizzato dei titoli professionali previsti per l'accesso all'impiego comunale;
- per il trattamento giuridico ed economico del personale, si applica quanto previsto dall’art. 30 commi 3 e 4 del D.Lgs. n. 50/16; inoltre si applica quanto previsto dalla Mozione n. 67 (mecc. 2016 03508/002) approvata dal Consiglio Comunale in data 28 luglio 2016;
- per quanto concerne il personale in servizio presso i nidi d’infanzia attualmente in concessione, si applica quanto previsto dall’art. 50 del D.Lgs. n. 50/2016, nonché quanto previsto dall’art. 81 del D.Lgs. n. 81/2015; al fine di garantire la continuità pedagogica educativa e di assistenza, nonché operativa delle professionalità già inserite, dovrà essere assunto, dai gestori del servizio, tutto il personale, garantendo almeno il mantenimento di tutte le condizioni contrattuali in essere compresa l’anzianità di servizio, e secondo quanto previsto dall’art. 2112 del Codice Civile;

c) relativamente al servizio di ristorazione la Città fornirà le derrate crude, in modo da garantire in tutta la Città gli stessi menù e qualità degli alimenti;
d) saranno mantenute le modalità di accesso previste dal Regolamento dei Nidi Comunali; l’affidatario incasserà direttamente le rette dalla famiglia; esse saranno fissate nella misura attualmente in vigore per i nidi d'infanzia sulla base della situazione economico/patrimoniale del nucleo familiare certificata, attraverso la dichiarazione ISEE/ISEEC. In questo caso l'Amministrazione procederà all'integrazione delle rette al gestore del servizio;
e) l’ulteriore periodo di esternalizzazione del servizio, tramite appalto, avrà la durata di un anno a partire dall’1 settembre 2017 fino al 31 agosto 2018, ripetibile per un’ulteriore annualità e quindi eventualmente fino al 31 agosto 2019.

Il modello di gestione pubblica del servizio prevede il mantenimento dell’offerta di 3.018 posti/bambini nei 39 nidi d’infanzia gestiti in forma diretta e di 1.151 posti/bambini nei 16 nidi d’infanzia gestiti in forma indiretta.

Il presente provvedimento non rientra, in quanto previsto, in materia di valutazione dell'impatto economico, come risulta dal documento allegato (**all. 1**). Si conferma, in tema di utenze, quanto già previsto dalle citate deliberazioni del Consiglio Comunale e della Giunta Comunale del 24 maggio 2016 (mecc. 2016 02387/007).

Il presente provvedimento è adottato nel rispetto della deliberazione della Giunta Comunale del 31 luglio 2012 (mecc. 2012 04257/008), e comporta oneri di utenza a carico della Città per un importo complessivo stimato in Euro 490.000,00, già oggi a carico della Città, di cui il Servizio Controllo Utenze Contabilità Fornitori ha preso atto, come da notifica del 4 aprile 2017 (**all. 2**), per le utenze di cui all'allegato (**all. 3**). Inoltre, l'esternalizzazione oggetto del presente provvedimento non produce variazioni sull'orario di accensione dell'impianto di riscaldamento delle sedi dei nidi d'infanzia.

Tutto ciò premesso,

LA GIUNTA COMUNALE

Visto che ai sensi dell'art. 48 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, la Giunta compie tutti gli atti rientranti, ai sensi dell'art. 107, commi 1 e 2 del medesimo Testo Unico, nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla Legge al Consiglio Comunale e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo Statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento;

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:
favorevole sulla regolarità tecnica;
favorevole sulla regolarità contabile;

Con voti unanimi, espressi in forma palese;

D E L I B E R A

1) di approvare l'esternalizzazione del servizio pubblico di nido d'infanzia, tramite appalto di servizio (1 settembre 2017-31 agosto 2018 eventualmente ripetibile per un anno e quindi fino al 31 agosto 2019), per le motivazioni e secondo quanto indicato in narrativa per i seguenti nidi:
   - Nido d'Infanzia di via Maria Vittoria 39;
   - Nido d'Infanzia di via Coppino 152;
   - Nido d'Infanzia di corso Mamiani 1;
   - Nido d'Infanzia di corso Ciriè 1;
   - Nido d'Infanzia di corso Sicilia 28;
   - Nido d'Infanzia di via Barletta 109/20;
   - Nido d'Infanzia di via Fenoglio 26;
   - Nido d'Infanzia di via Ventimiglia 199;
   - Nido d'Infanzia di via Roveda 35/1;
   - Nido d'Infanzia di via Fossano, 16;
   - Nido d'Infanzia di via Gioberti, 9;
   - Nido d'Infanzia di via Fontanesi, 37;

- Nido d’Infanzia di via Balbo, 9/b;
- Nido d’Infanzia di corso Bramante, 45;
- Nido d’Infanzia di via Ferrari, 16;
- Nido d’Infanzia di Via Vespucci, 58;

2) di rinviare a successivi provvedimenti dei Dirigenti dei servizi competenti l'adozione di tutti gli atti conseguenti e necessari;
3) di dare atto che il presente provvedimento non rientra fra quelli previsti dalla Circolare prot. n. 16298 del 19 dicembre 2012 in materia di valutazione dell'impatto economico, come risulta dal documento allegato;
4) di dichiarare, attesa l’urgenza, in conformità del distinto voto palese ed unanime, il presente provvedimento immediatamente eseguibile ai sensi dell’art. 134, 4° comma, del Testo Unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

L'Assessora
all’Istruzione e all’Edilizia Scolastica
Federica Patti

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

Il Dirigente di Servizio
Vincenzo Simone

Si esprime parere favorevole sulla regolarità contabile.

p. La Direttrice Finanziaria
La Dirigente Delegata
Alessandra Gaidano

Verbale n. 27 firmato in originale:

IL VICESINDACO
Guido Montanari

IL VICESEGRETARIO GENERALE
Flavio Roux

ATTESTATO DI PUBBLICAZIONE E DI ESECUTIVITÀ

La presente deliberazione:

1° ai sensi dell'art. 124, 1° comma, del Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli EE.LL. (Decreto Legislativo 18.8.2000 n. 267) è pubblicata all'Albo Pretorio del Comune per 15 giorni consecutivi dal 15 maggio 2017 al 29 maggio 2017;

2° ai sensi dell'art. 134, 3° comma, del Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli EE.LL. (Decreto Legislativo 18.8.2000 n. 267) è esecutiva dal 25 maggio 2017.