



COMUNE DI PREGNANA MILANESE

**CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELL'ASILO NIDO VIA IV NOVEMBRE
ANNI EDUCATIVI DA 2026/27 A 2030/31 (dal 01.09.2026 – 5 ANNI EDUCATIVI)**

RELAZIONE TECNICO ILLUSTRATIVA

FINALITÀ, NATURA E DURATA DEL PROGETTO

Il progetto è costituito dall'insieme delle prestazioni educative, ausiliarie e gestionali necessarie per il funzionamento dell'asilo nido comunale, nel rispetto delle normative vigenti, nonché del **Regolamento** del servizio dell'asilo nido comunale vigente e del documento **“Modalità e criteri per la gestione organizzativa dell'Asilo Nido comunale”** approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n.62/2024

L'Amministrazione garantisce il servizio di asilo nido comunale in regime di esternalizzazione tramite concessione (comprensivo di servizio di pulizia, educativo, servizio pasti e manutenzioni ordinarie e straordinarie della struttura, eccetto gli interventi straordinari strutturali su copertura e impianti) a favore di bambini di età compresa tra i 6 ed i 36 mesi.

L'Amministrazione intende affidare la concessione mediante procedura ad evidenza pubblica – come previsto ed approvato nel D.U.P. 2026-2028 approvato con deliberazione di C.C. n. 34 del 31.07.2025 e Nota di aggiornamento approvato con deliberazione di C.C. n. 62 del 16.12.2025 - ex artt. 186 e 71 del D. Lgs. n. 36/2023 e art. 14, comma 1, lett. a) del D. Lgs. 201/2022, in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo ai sensi dell'art. 193, comma 3 del D. Lgs. n. 36/2023.

Il concessionario dovrà fornire il servizio in conformità alle norme del capitolato ed al progetto presentato in sede di gara.

Il contratto avrà la durata corrispondente a **5 anni educativi** (11 mesi di frequenza annuali) a decorrere dal 1° settembre 2026 fino al 31 agosto 2031, fatta salva la necessità di una decorrenza successiva per esigenze straordinarie non dipendenti dalla volontà dell'Ente, ovvero qualora l'espletamento della gara e/o l'esecuzione dei successivi controlli si protraggano oltre il termine.

CONTESTO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

La prestazione dovrà essere resa nel rispetto della normativa Nazionale e Regionale di riferimento, in relazione al servizio di asilo nido, ai servizi richiesti puntualmente nel capitolato di gara e nei documenti comunali sopra citati.

Il CCNL previsto del personale impiegato per l'esecuzione del contratto è quello delle cooperative sociali 2023-2025 per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore sociosanitario assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo (CNEL T151). Le imprese partecipanti potranno presentare un'offerta indicando un CCNL diverso da quello qui indicato, a patto che garantisca condizioni e tutele equivalenti per i lavoratori.

Il concessionario è, altresì, tenuto al rispetto della vigente normativa in materia e di quanto previsto dai seguenti documenti:

- D. Lgs. 65/2017 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;
- DM n. 334 del 22 novembre 2021 “Adozione delle linee pedagogiche per il Sistema integrato Zerosei”, di cui all'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017;
- L.R. n. 19 del 6 agosto 2007 “Norme sul Sistema educativo di Istruzione e Formazione della Regione Lombardia” e ss.mm.ii.;
- L.R. n. 3 del 12 marzo 2008 “Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale” e ss.mm.ii.;
- Linee di indirizzo nazionali per la ristorazione scolastica del Ministero della Salute. Conferenza Unificata Provvedimento 29 aprile 2010 Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, G.U. n. 134 dell'11.06.2010;
- Linee guida della Regione Lombardia sulla ristorazione scolastica. D.G.R. n. 14833 del 01.08.2002;
- DGSAN 18.07.2016 “Corretta alimentazione ed educazione nutrizionale nella prima infanzia”;
- “Pappa al nido” Documento di indirizzo per l'elaborazione dei menù nei Nidi d'Infanzia di Regione Lombardia – ATS Milano Città Metropolitana;
- Regolamento CE 178/2002 e ss.mm.ii. in tema di rintracciabilità degli alimenti e Reg. UE 2019/1381;
- Regolamento CE 1169/2011 in materia di allergeni negli alimenti;
- C.A.M. vigenti (D.M. n. 65 del 10 marzo 2020 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare recante i nuovi C.A.M. per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari).

Per le pulizie e la lavanderia, l'aggiudicatario deve utilizzare prodotti conformi alla normativa sui detergenti Reg. CE 648/2004 e D.P.R 6 febbraio 2009 n. 21 e D.M. 29 gennaio 2021 e ss.ms.ii. Tutti i prodotti utilizzati per le attività di pulizia e sanificazione devono inoltre essere conformi ai CAM pertinenti.

OBIETTIVI

La presente relazione intende individuare una forma di gestione della struttura e dei servizi che consenta di:

- rispondere in modo efficace alle esigenze dell'utenza, mediante una buona flessibilità nella gestione delle attività di assistenza alla prima infanzia;
- ridurre i costi diretti a carico del Comune, ai fini della maggior economicità di spesa corrente, considerato che, come stabilito dall'art. 177 del D. Lgs. 36/2023, il concessionario assume un maggior rischio operativo nella gestione del servizio, in ragione del fatto che almeno una quota di entrate dipende dal livello di efficacia della sua presenza sul mercato in termini di capacità di attrarre la propria utenza;
- conservare in capo al Comune i poteri di indirizzo, definizione e controllo delle rette, supporto alle famiglie con basso reddito;
- mantenere il controllo sulla qualità delle prestazioni.

Ai sensi della DGR 16 dicembre 2019, n. 2662 Allegato A il servizio di asilo nido viene definito quale "Servizio di tipo diurno, pubblico o privato, di capacità ricettiva da 11 a massimo 60 bambine/i dai tre mesi ai tre anni, con finalità educative e sociali assicurato in forma continuativa attraverso personale qualificato". L'organizzazione deve prevedere la permanenza del bambino con la possibilità di usufruire del pasto e del riposo con spazi, strutturati e distinti e specificatamente organizzati per i lattanti, poiché il servizio è rivolto a minori dai 3 mesi. L'asilo nido comunale si configura come un servizio educativo e sociale di interesse pubblico che concorre, con le famiglie, alla crescita e formazione dei minori, nel quadro di una politica per la prima infanzia e del diritto di ogni persona all'educazione, nel rispetto della propria identità individuale, culturale e religiosa.

Il servizio rientra nella programmazione dei servizi socioeducativi comunali e afferisce all'ambito dei servizi finalizzati all'inclusione in quanto struttura che si pone obiettivi educativi e sociali e mira ad assicurare condizioni ottimali per lo sviluppo psico- motorio, educativo ed emozionale dei bambini, in collaborazione ed integrazione con il sistema educativo familiare, sociale e sanitario.

L'Amministrazione Comunale intende garantire standard qualitativi elevati in linea con i principi stabiliti dalla normativa vigente:

1. offrire ai bambini un luogo accogliente, di cura, di formazione e di socializzazione nella prospettiva del loro benessere psicofisico e dello sviluppo delle loro potenzialità cognitive, affettive e sociali;
2. sostenere le famiglie, con particolare attenzione a quelle monoparentali, nella cura dei figli e nelle scelte educative, anche ai fini di facilitare l'accesso delle donne al lavoro per promuovere la conciliazione delle scelte professionali e familiari di entrambi i genitori;
3. valorizzare le competenze genitoriali, coinvolgendo le famiglie nella gestione del servizio secondo le proprie capacità e disponibilità;
4. produrre, promuovere e diffondere ricerca e cultura sull'infanzia, per informare e sensibilizzare la comunità sui temi inerenti all'educazione.

L'operatore economico deve prevedere un progetto educativo/psicopedagogico complessivo, riferito all'intera durata del contratto, in cui vanno espressi i contenuti culturali e valoriali di riferimento e gli obiettivi che si intendono raggiungere alla luce del modello psicopedagogico assunto, indicando mezzi e strumenti considerate tutte le attività educative, ricreative di gioco e di socializzazione, considerando importanti anche le attività all'aperto; il giardino di cui dispone la struttura rappresenta una risorsa ludico educativa, che permette di riconoscere all'ambiente esterno una sua centralità quale luogo privilegiato per lo sviluppo dei bambini, dove realizzare attività esperienziali basate su creatività e multisensorialità in situazioni ambientali naturali.

L'Asilo nido deve quindi:

- offrire ai minori un luogo di formazione, cura e socializzazione nella prospettiva del loro benessere psico-fisico, dell'autonomia, dello sviluppo delle loro potenzialità cognitive, affettive e sociali, ponendo molta attenzione alla loro autostima, alla sicurezza, all'esplorazione, alla giusta comunicazione;
- consentire alle famiglie modalità di cura dei figli in un contesto extrafamiliare, attraverso il loro affidamento

- quotidiano e continuativo a figure con specifiche competenze professionali;
- sostenere le famiglie nella cura dei figli e nelle scelte educative, in modo da concorrere alla prevenzione delle diverse forme di emarginazione che derivano da svantaggio psico-fisico e sociale, anche diversificando tipologie di attività e orari di frequenza, e fornendo sostegno sociale alle famiglie, il più possibile compatibile con i tempi lavoro o a supporto al loro tempo libero;
- tutelare e garantire il diritto all'inserimento ed alla frequenza dei bambini e delle bambine con disabilità o in situazioni di disagio relazionale e socioculturale in coerenza con i principi sanciti dalla Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute – ICF dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Il progetto deve garantire il servizio di refezione, negli spazi appositamente predisposti in struttura. Il servizio di refezione giornaliera comprende la preparazione, presso la sede dell'Asilo Nido con utilizzo della cucina attrezzata ivi collocata, delle merende, del pranzo proposto sulla base di un menù vario e rinnovato periodicamente, lo sporzionamento, lo sminuzzamento, la relativa somministrazione con l'assistenza del personale ausiliario ed educativo, nonché la somministrazione del latte ai lattanti. Non è ammesso l'utilizzo di catering o di altro servizio che preveda la preparazione dei pasti al di fuori della cucina interna dell'asilo, salvo emergenze. **In tal caso, sarà necessario indicare in dettaglio nel progetto soluzioni alternative per garantire la continuità dell'intero servizio anche in casi di emergenza.**

Lo svolgimento del servizio di refezione è da considerarsi di primaria rilevanza e come da capitolato di gara è prescritta l'assoluta rispondenza alla vigente normativa in materia e di quanto previsto dalle indicazioni del documento di indirizzo per la stesura dei menù degli asili nido di ATS Milano "Pappa al nido", dal Regolamento CE 178/2002 e s.m.i. in tema di rintracciabilità degli alimenti, dal Reg. CE 1169/2011 in materia di allergeni negli alimenti e dal manuale di autocontrollo (HACCP) ed il rispetto dei C.A.M. vigenti (D.M. n. 65 del 10 marzo 2020 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare recante i nuovi C.A.M. per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari).

PRESTAZIONI PREVISTE E LUOGO DI ESECUZIONE

Il servizio dovrà svolgersi nell'immobile di proprietà comunale situato in via IV Novembre a Pregnana Milanese, comprensivo di aree esterne, di cui alla planimetria allegata al Capitolato di Gara.

L'asilo nido comunale risulta autorizzato ed accreditato con atto del Direttore del Servizio Sviluppo Professionalità e Autorizzazione alle strutture socioassistenziali n. 18/2004 (Fasc. 254/2003) per numero 24 posti (elevabile sino al massimo di 29 posti ai sensi di quanto contenuto nell'Allegato A DGR 9 marzo 2020, n. 2929)

La concessione ricomprende in sintesi:

- il servizio educativo;
- la progettazione educativa, didattica e psicopedagogica;
- la cura, assistenza e igiene personale del bambino compresa la fornitura di presidi igienico-sanitari (compresi pannolini, salviettine igieniche, ...);
- la preparazione in loco, la fornitura, distribuzione e assistenza dei pasti, compreso lo sporzionamento, sminuzzamento e somministrazione pasti, nonché somministrazione del latte ai lattanti a carico del concessionario;
- le attività di collaborazione con le famiglie dei bambini inseriti;
- il servizio di pulizia quotidiana e di sanificazione locali;
- il servizio di pulizia straordinaria di tutti i locali e quanto in essi contenuto;
- il servizio di lavanderia e stireria;
- la manutenzione ordinaria dei locali e delle aree esterne concesse;
- la manutenzione del verde presente nell'area esterna concessa;
- il pagamento del costo delle utenze di gestione dell'immobile;
- la gestione delle graduatorie e i relativi inserimenti;
- l'emissione e l'incasso delle rette a carico delle famiglie;
- la sorveglianza igienico sanitaria e l'applicazione del sistema HACCP.

La controprestazione a favore del Concessionario è costituita nel diritto di gestire e sfruttare

economicamente il servizio mediante incasso diretto dei proventi derivanti dallo svolgimento dell'attività svolta, oltre alla corresponsione da parte del Comune della quota sociale (Capitolato Speciale Titolo 3 art. 10).

Da settembre a luglio dell'anno successivo, l'orario del servizio è stabilito per i tempi pieni dal lunedì al venerdì dalle ore 07.30 alle ore 18.30, con possibilità di uscita alle 16.30, e per i bambini iscritti al modulo part time mattino fino alle ore 13.30 (pranzo incluso) e dalle 13.30 alle 18.30 per il modulo part time pomeriggio.

SOSTENIBILITA' ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA CONCESSIONE DI SERVIZI

Il Concessionario, ai sensi dell'art. 177 del D. Lgs. n. 36/2023 assume il rischio operativo connesso alla gestione del servizio in oggetto. Il rischio dell'offerta, di cui al comma 1 del citato articolo del D. Lgs. n. 36/2023 è a carico del Concessionario. Al Concessionario sono trasferiti il rischio di contrazione della domanda complessiva del mercato, nonché il rischio di riduzione della domanda specifica del servizio.

Il Concessionario è tenuto a comunicare alla famiglia la retta mensile da versare, emettere ed incassare le rette a carico dalle famiglie, provvedere all'eventuale recupero in caso di mancato pagamento. Il pagamento della retta da parte degli utenti sarà effettuato mediante presentazione di apposito documento fiscalmente idoneo, comprensivo di qualsiasi spesa. Il Comune non assume alcuna garanzia relativamente ai servizi del presente articolo per le somme dovute dagli utenti al Concessionario.

Il rischio di temporanea sospensione del servizio, il rischio finanziario connesso sia all'aumento dei tassi di interesse che alla indisponibilità delle coperture finanziarie necessarie per gli investimenti o per la gestione e il rischio di manutenzione, ordinaria e straordinaria, sono allocati in capo al Concessionario.

L'allocazione dei rischi tra l'Ente ed il Concessionario trova evidenza nel presente documento e nella "matrice dei rischi".

VALORE DEL PROGETTO

Il valore della concessione, IVA esclusa, è stimato in € 1.474.522,50= di cui euro € 1.159.900,00 come costi della manodopera stimati e calcolati sulla base del CCNL delle cooperative sociali 2023-2025 – codice contratto T151.

Il servizio è svolto da personale non dipendente dall'Amministrazione Comunale, salvo interventi di controllo e verifica sull'esecuzione del servizio e su tutte le attività gestionali affidate come da Capitolato e Disciplinare di gara.

Per motivi legati all'espletamento dell'intero servizio, diversi soggetti lavoratori di altre imprese espletano la loro attività all'interno dei locali e degli spazi della struttura; in conformità a quanto previsto dall'art. 26, co. 3 bis, del D. Lgs. 81/2008 e s.m.i. e dalla Determinazione AVCP n. 3/2008, il Concessionario deve, pertanto, redarre il DUVRI.

L'importo per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso sono stati stimati pari ad euro 3.499,65 come da documento DUVRI.

PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

L'importo complessivo della concessione, su cui verrà applicato il ribasso in sede di presentazione dell'offerta economica, pari ad € 1.474.522,50 IVA e oneri da interferenze di € 3.499,65 non ribassabili esclusi, è stato calcolato ipotizzando, per ogni anno, i seguenti prezzi:

- un prezzo di € 945,00 IVA esclusa e oneri da interferenze pari ad € 2,25 non ribassabili esclusi della retta mensile per la frequenza a tempo pieno (uscita ore 16:30) e pieno prolungato (uscita ore 18:30) per 26 minori.
- un prezzo di € 746,50 IVA esclusa e oneri da interferenze pari ad € 1,71 non ribassabili esclusi della retta mensile per la frequenza a tempo parziale (P.T. mattino uscita ore 13:30 con pranzo – P.T. pomeriggio ingresso ore 13:30 senza pranzo e uscita ore 18:30) per 3 minori.

La Giunta Comunale definisce le rette di frequenza e la relativa applicazione delle fasce ISEE per gli utenti residenti iscritti; nel Regolamento vigente dell'Asilo Nido è prevista la riduzione della retta in caso di contemporanea frequenza al nido di due o più fratelli.

Il valore dell'importo è stato determinato sul numero dei posti massimi autorizzabili, n. 29 comprensivo della maggiorazione del 20% prevista, suddivisi con una media ponderata tra le tipologie di frequenza.

Il numero di utenti indicato nell'offerta, essendo un dato stimato, potrà subire delle variazioni positive/negative a seconda delle effettive iscrizioni dell'utenza.

Le rette di frequenza sono pagate dalle famiglie degli utenti direttamente al Concessionario e saranno comunque determinate annualmente dalla Giunta Comunale sulla base dell'effettivo costo di gestione, così come definito in

sede di gara. La retta di frequenza è omnicomprensiva di tutti i servizi offerti.

Per la realizzazione del progetto il soggetto gestore è tenuto a individuare e nominare un responsabile che risponda dei rapporti contrattuali con il Comune e faccia da referente degli utenti, degli operatori e dell'Amministrazione per i problemi di ordinaria gestione.

Il rapporto obbligatorio personale/bambini è quello confermato con la DGR 9 marzo 2020, n. 2929 e precisamente:

- personale con funzioni educative:
 - o 1 unità ogni 6 bambini di età inferiore ai 12 mesi;
 - o 1 unità ogni 8 bambini di età superiore ai 12 mesi.
- personale con funzioni non educative: 1 ausiliario fino a n. 16 bambini per la pulizia degli ambienti e l'eventuale aiuto in cucina.

Considerata la cucina interna alla struttura per il servizio di refezione è prevista la presenza di un cuoco.

L'organico del personale educativo non potrà mai essere inferiore a quello stabilito dalle normative di riferimento, per numero, mansioni, qualifica e orario lavorativo.

I costi della manodopera sono stimati in euro € 1.159.900,00 per tutta la durata della concessione, calcolati sulla base del CCNL delle cooperative sociali 2023-2025 per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo (Codice T151). La valutazione dell'importo per la manodopera tiene conto degli aumenti contrattuali previsti in più periodi e sul numero necessario del personale educativo ed ausiliario rapportato al numero massimo di bambini ammissibile:

- Lista personale da mantenere in servizio dall'inizio della concessione:
 - n. 1 Coordinatore livello E1;
 - n. 1 Pedagogista livello E2
 - n. 5 Educatori di livello D1;
 - n. 1 Personale per preparazione pasti livello C1;
 - n. 2 Personale igiene ambientale livello B1;

I diversi costi di gestione calcolati e stimati nel PEF, allegato al Capitolato, sono stati definiti tenendo in considerazione una media delle spese sostenute negli ultimi 5 anni educativi oltre all'andamento generale del servizio.

L'organico è strutturato in modo tale da rispettare tutti i requisiti normativi vigenti e da favorire un ambiente in cui sia garantito il buon funzionamento dell'asilo nido.

Per l'espletamento del servizio, il Comune concede in uso al Concessionario l'immobile adibito ad asilo nido comunale, completamente arredato ed attrezzato, secondo quanto contenuto nell'allegato al Capitolato Elenco arredi, che sarà verificato e sottoscritto dalle parti al momento della consegna dell'immobile. Il Concessionario che può sfruttare economicamente il servizio ha facoltà di attivare ulteriori iniziative all'interno della struttura, dandone preventiva comunicazione al Comune, che potranno integrare le entrate previste del PEF predisposto.

A titolo puramente esemplificativo, le attività opzionali possono essere relative a:

- ampliamento fascia oraria di apertura (prolungamento orario);
- ampliamento calendario (sabato o giornate non previste dal calendario);
- laboratori ludico-didattici;
- incontri formativi con i genitori e altre iniziative rivolte alla cittadinanza;
- altri servizi: consulenza dietetica, psicologica, etc.

Si precisa che nella determinazione del risultato operativo/utile, presunto e non vincolante per l'Amministrazione Comunale, predisposto nell'ipotesi di totale copertura dei posti, non si è tenuto conto di eventuali ricavi che il gestore dell'asilo nido potrebbe realizzare con lo svolgimento dei servizi complementari.

Il PEF è allegato ai documenti di gara.

VARIAZIONI CONTRATTUALI

Il numero dei bambini previsto non costituisce obbligo contrattuale, in quanto esso potrà variare in base alle domande di iscrizione che effettivamente perverranno, fermo restando che il numero complessivo di bambini accoglibili presso la struttura dell'Asilo Nido è di n. 29; esso potrà variare esclusivamente in base a disposizioni emanate dalle Autorità competenti (quali, a titolo indicativo: Stato, Regione, Servizio Sanitario Nazionale), anche

per fronteggiare stati di emergenza temporanea o prolungata. Pertanto, non esiste alcun obbligo, impegno o garanzia a carico del Comune sul numero dei bambini che effettivamente frequenteranno l'Asilo Nido Comunale, né sulla fascia oraria del servizio che verrà effettivamente attivata per ciascun bambino frequentante.

RISORSE UMANE

Il Concessionario è tenuto all'organizzazione della formazione del personale così come previsto nel Capitolato di Gara e dalla normativa in materia.

Tra il Comune e il personale del Concessionario non si instaurerà alcun tipo di rapporto giuridico di lavoro.

LE POSSIBILI FORME DI GESTIONE E GLI ELEMENTI DI CONVENIENZA DELLA CONCESSIONE DI SERVIZI

Considerazioni preliminari

Preliminarmente a qualunque altra considerazione, si consideri l'inquadramento del servizio in esame nel contesto della normativa in materia di servizi pubblici locali e ai sensi del 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" che prevede nell'articolazione dei servizi educativi per l'infanzia:

- a. asili nidi e micronidi che accolgono le bambine e i bambini tra tre e trentasei mesi di età;
- b. servizi integrativi che concorrono all'educazione e alla cura delle bambine e dei bambini e soddisfano i bisogni delle famiglie in modo flessibile e si distinguono in: 1) spazi gioco per minori da dodici a trentasei mesi di età affidati a uno o più educatori; 2) centri per bambini e famiglie - spazio di socializzazione per minori dai primi mesi di vita insieme a un adulto accompagnatore.

La gestione dei servizi educativi per l'infanzia da parte degli Enti locali, servizi a titolarità pubblica, avviene in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati.

Ai sensi del D. Lgs. 201/2022 in tema di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli asili nido fanno parte di attività senza obbligo istituzionale, ma per scelta politico-istituzionale e utilizzate a richiesta dell'utente, riconosciuti quali servizi a domanda individuale.

Il D. Lgs. n. 65/2017 prevede, infatti, che lo Stato promuove e sostiene la qualificazione dell'offerta dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia mediante il Piano di azione nazionale pluriennale per il raggiungimento di alcuni obiettivi strategici, in coerenza con le politiche europee, tra cui l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia e la loro graduale diffusione territoriale.

Le alternative di gestione

Premesso quanto sopra, il primo elemento da considerare ai fini della individuazione della forma gestionale dei servizi più efficace e conveniente, è che la situazione organizzativa e finanziaria dell'Amministrazione Comunale non consente di ipotizzare una gestione diretta del servizio. L'organizzazione interna del Settore Educativo Culturale, come quella di altri settori, è sempre più condizionata dalla perdita – per pensionamento e/o mobilità – di personale operativo (tecnico ed amministrativo) e di professionalità specialistiche fondamentali nella gestione del sistema dei servizi (es. i coordinatori pedagogici).

Citando l'indagine Istat del 16 maggio 2025 report su "i servizi educativi per l'infanzia in Italia" riferito all'anno educativo 2023-2024, si registra un trend positivo delle iscrizioni ai servizi di asili nido e l'aumento il numero degli iscritti nei nidi comunali affidati a terzi (oltre il 31%), quindi si conferma l'importanza del mantenimento del servizio.

I Comuni possono gestire i servizi educativi di propria titolarità in modo diretto con la propria organizzazione e proprio personale oppure in modo indiretto, ossia servendosi di soggetti terzi strumentali che provvedono alla loro effettiva erogazione attraverso una procedura di evidenza pubblica.

L'appalto è senza dubbio la forma gestionale più semplice e ordinaria, ma l'Ente locale affida a terzi i servizi educativi e ausiliari da erogare alle famiglie, dietro corresponsione di un compenso e restano a suo carico tutti i costi gestionali.

Nell'appalto l'onere grava interamente sull'amministrazione pubblica, nella concessione il Concessionario assume, come previsto dall'art. 177 del D. Lgs. 36/2023, un maggior rischio operativo nella gestione del servizio, in ragione del fatto che almeno una quota di entrate dipende dal livello di efficacia della sua presenza sul mercato in termini di capacità di attrarre l'utenza.

Elementi essenziali del contratto di concessione:

- l'operatore economico provvede all'organizzazione e gestione di un servizio educativo per l'infanzia;
- le modalità di accesso, le condizioni e le rette per la fruizione del servizio sono condizionati dall'Ente locale;
- l'Ente locale non paga – o paga solo parzialmente - un corrispettivo per la cessione del diritto a svolgere il servizio a titolo dell'Ente locale;
- l'operatore economico concessionario riscuote direttamente la retta;
- la concessione permette, stante la strutturale carenza di risorse finanziarie e di figure professionali tecniche necessarie per gli interventi di manutenzione delle strutture, di accollare al gestore tutti i diversi costi di gestione;
- l'eventuale morosità degli utenti rientra nel rischio del gestore privato, come previsto dall'art. 177 del D. Lgs. 36/2023;
- la presenza di rischi inerenti il servizio possono essere ribaltati sul gestore e contrattualizzati.

Il D. Lgs. 36/2023 "Codice dei contratti pubblici" all'art. 174, c.1, definisce le peculiarità del partenariato pubblico-privato e delle concessioni un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

- a. tra il committente e l'operatore economico privato si instaura un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
- b. la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dall'operatore economico, anche in ragione del rischio operativo assunto;
- c. all'operatore economico spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre al pubblico quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione.

L'operatore economico assume il rischio operativo facendosi carico di recuperare eventuali investimenti effettuati e i costi sostenuti per la gestione. Tale rischio è collegato innanzitutto alle dinamiche della domanda e dell'offerta del servizio oggetto di concessione e alle fluttuazioni del mercato in cui opera il concessionario, come ad esempio il decremento demografico o variazioni consistenti nei redditi delle famiglie con conseguente riduzione delle richieste di servizio. Tali dinamiche incidono sull'equilibrio economico e finanziario della gestione, ossia sulla capacità di generare un livello di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria.

In attuazione dell'art. 177 del Codice, ANAC ha approvato le Linee Guida n. 9 «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato», che contengono le prescrizioni e le indicazioni per l'attività di controllo delle amministrazioni sulla corretta allocazione dei rischi in capo al concessionario e sulla necessità di inserire nei documenti di gara la matrice dei rischi.

Pertanto, per le valutazioni sopra descritte, si propone l'affidamento dei servizi di cui in oggetto attraverso l'istituto della concessione di servizi.