



**COMUNE DI RAVENNA**  
Area Istruzione e Infanzia  
Servizio Nidi e Scuole dell'Infanzia

**Relazione tecnica per appalto avente per oggetto il servizio di affidamento a terzi della gestione di Nidi d'infanzia comunali (Darsena, Marina di Ravenna, Orsa Minore, Sant'Antonio, Sira, Il Riccio); Spazio Bimbi Tanti Bimbi presso Polo Lama Sud; Centri Ricreativi Estivi Nidi e Materne (Cren e Crem)**

## **1. Premessa**

La gara oggetto della presente relazione si rende necessaria al fine di individuare il soggetto affidatario del servizio di gestione dei nidi d'infanzia comunali (Darsena, Marina di Ravenna, Orsa Minore, Sant'Antonio, Sira, Il Riccio); dello Spazio Bimbi Tanti Bimbi presso il Polo Lama Sud, dei Centri Ricreativi Estivi Nidi e Materne (Cren e Crem).

Nell'ambito delle politiche rivolte ai bambini, il Comune di Ravenna si è impegnato, da oltre un trentennio, in maniera costante, nella ricerca della costruzione di una cultura per l'infanzia e di una qualità dei servizi, sempre più diffusa e significativa nella nostra città.

Dal 1980 in poi, anche nella nostra realtà, si è assistito all'evidenziarsi di tre principali elementi che hanno reso più complesso il quadro di riferimento istituzionale dei nidi comunali:

- il primo elemento è relativo all'aumento e alla diversificazione della domanda di nido e di servizi educativi per l'infanzia nel suo complesso da parte delle famiglie;
- il secondo elemento riguarda la riduzione delle risorse disponibili complessivamente per gli enti locali e la conseguente necessità di effettuare scelte di priorità per il mantenimento quantitativo e qualitativo dei servizi, nonché un quadro di vincoli normativi per le assunzioni del personale;
- un ultimo elemento è la diversificazione e la molteplicità degli "attori" che erogano i servizi con il crescente sviluppo dell'offerta privata che, nella maggior parte dei casi agisce in convenzione con l'Ente Locale.

Di fronte a questi sostanziali cambiamenti uno dei percorsi avviati è stato, a partire dall'anno 1997, quello della gestione esternalizzata, tramite gara d'appalto di alcuni nidi comunali. L'esperienza dell'esternalizzazione, oggi ormai consolidata, ha permesso di dare risposte qualitativamente equivalenti, con costi ridotti sia diretti (personale, ristorazione, gestione pulizie e sorveglianza, utenze, etc...) che indiretti (gestione amministrativa/organizzativa) ed una maggiore flessibilità organizzativa.

Per il corrente anno scolastico 2014/2015 sono 9 i nidi a gestione diretta più una sezione primavera per complessivi 469 posti, mentre sono 6 i nidi a gestione esternalizzata, più uno spazio bimbi, per 307 posti complessivi.

I contratti attualmente in essere - repertorio n. 628, avente per oggetto il servizio di gestione dei nidi d'infanzia comunali: Darsena, Marina di Ravenna, Orsa Minore, Sant'Antonio, Sira - dello Spazio Bimbi Polo Lama Sud e dei Centri Ricreativi Estivi nidi e materne (cren e crem) - per il periodo ricompreso dal 01.09.2010 al 31.08.2015, affidato al "Dadonew" Consorzio servizi educativi di Ravenna, a seguito esperimento di procedura aperta e quello repertorio n. 994, avente ad oggetto il servizio gestione del nido d'infanzia comunale Il Riccio di San Pietro in Vincoli per il periodo ricompreso dall'1/09/2012 al 31/08/2015 affidato a Dadonew Consorzio servizi educativi di Ravenna, mediante l'esercizio dell'opzione di ripetizione di servizi analoghi prevista dal contratto rep. n. 628 stipulato in data 24/03/2011 - sono in scadenza al 31 agosto del 2015.

Tenuto conto che il quadro normativo in cui opera l'Ente Locale impone limiti alla spesa per il

personale tali da non rendere possibile una “re-internalizzazione” di tali servizi educativi, in particolare in riferimento all'articolo 3, comma 5, del recentissimo decreto-legge n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014) che ha modificato la disciplina applicabile alle regioni ed autonomie locali in materia di spesa di personale mantenendo comunque un quadro normativo complessivamente orientato ai vincoli alle assunzioni e all'obbligo di riduzione programmata della spesa di personale, prevedendo in sintesi che:

- a) negli anni 2014 e 2015 le assunzioni di personale a tempo indeterminato possono avvenire nei limiti di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente;
- b) nel 2016 e 2017 la facoltà assunzionale è fissata nella misura del 80% e, a decorrere dal 2018, nella misura del 100%;
- c) rimangono in vigore le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557 bis e 557 ter, della Legge n. 296/2006, ai fini del rispetto del contenimento del trend della spesa di personale in serie storica, in particolare avendo a riferimento la media del triennio 2011-2013, il quale fra l'altro prevede "la riduzione percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile" ,
- d) permangono infine, pur attenuate, limitazioni all'uso dello strumento del lavoro flessibile (es. le assunzioni a tempo determinato) che costituisce un elemento fisiologico dei servizi educativi/scolastici, per la stringente necessità di garantire i parametri di rapporto adulto-bambino previsti dalla legislazione statale/regionale, determinando la possibilità di utilizzo nel limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, come statuito dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito nella Legge n. 122/2010;

Atteso che l'Amministrazione Comunale, negli anni ha consolidato una significativa esperienza di esternalizzazione della gestione di alcuni nidi d'infanzia, risultata positiva:

- in termini di efficienza ed economicità della gestione, in quanto nel triennio 2011/2013 il risparmio complessivo che emerge dal raffronto fra i costi netti sostenuti per la gestione esternalizzata e i costi netti stimati per la gestione diretta è pari a € 181.964,00 per 323 posti bimbo, come si desume dai rapporti del controllo di gestione;
- in termini di qualità, come risulta dal gradimento sempre dimostrato dalle famiglie nonché dalle verifiche periodiche e dalle relazioni a cura del Coordinamento pedagogico del Servizio Nidi e Scuole dell'Infanzia (conservate in atti) il quale ha curato anche l'integrazione delle modalità pedagogico-didattiche attraverso azioni di formazione congiunte, scambi e approfondimenti condivisi;
- in termini di flessibilità organizzativa che permette sia un'offerta più ampia alle famiglie, sia la possibilità di ridurre o ampliare, entro i limiti previsti dal contratto, i posti bimbo da attivare per ciascuna sede e per ciascun anno scolastico (adattandosi quindi in maniera più flessibile all'andamento della domanda nonché alle disponibilità di bilancio);

Si è valutato pertanto di procedere con un nuovo affidamento ad un soggetto esterno della gestione dei servizi educativi attraverso specifica gara in quanto non è attiva alcuna convenzione e/o accordo quadro CONSIP/INTERCENT-ER (agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici) contenente la specifica tipologia di beni e servizi oggetto della presente relazione e, dunque, sussistono le ragioni ed i presupposti per procedere all'acquisizione dei servizi in forma autonoma;

Per la natura dei servizi richiesti, si ritiene di addivenire alla scelta del contraente e all'aggiudicazione dell'appalto mediante procedura aperta ai sensi dell'art. 3 comma 37, del D.lgs 163/2006 e s.m.i., con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, art. 83 del Decreto legislativo medesimo. Il servizio verrà affidato all'offerente che avrà ottenuto il punteggio complessivo più alto risultante dalla somma dei punteggi attribuiti ai parametri

tecnico-qualitativi e al prezzo. Tale scelta è coerente anche con quanto disposto dall'art. 22 della Legge regionale 1/2000 “Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia” e ss.mm.ii.

## 2. Tipologia delle prestazioni

Le prestazioni disciplinate dal capitolato d'oneri redatto per il servizio che si intende portare a gara sono suddivise in **prestazioni obbligatorie e prestazioni opzionali**.

Le prime sono quelle prestazioni disciplinate dal Capitolato d'oneri, rispetto alle quali risulta unicamente esecutivo l'appalto di servizio conseguente alla sottoscrizione del contratto, salvo precise indicazioni.

Le prestazioni opzionali sono quelle prestazioni, disciplinate dal capitolato d'oneri, che sono strettamente subordinate ad uno specifico atto scritto di richiesta da parte del responsabile del procedimento, riferito alla singola e specifica prestazione opzionale da fornire.

Ai fini e per gli effetti dell'art. 29 comma 1 del Dlgs 163/2006 e ss.mm.ii., il calcolo effettuato per stabilire l'importo stimato ai fini dell'affidamento dell'appalto comprende sia l'importo delle prestazioni obbligatorie che quello delle prestazioni opzionali.

## 3. Prestazioni obbligatorie, principali e secondarie

Le prestazioni obbligatorie contemplate dal capitolato d'oneri riguardano:

a) la fornitura di tutti i servizi connessi alla gestione dei seguenti **nidi d'infanzia comunali** ubicati in locali di proprietà comunale già adibiti a tale servizio:

Nome/tipologia servizio	Indirizzo	Posti bimbo
Nido Darsena	Via Capodistria 25	75
Nido Marina di Ravenna	Via M. Bartolotti 18	63
Nido Orsa Minore	Via Isonzo 40	70
Nido Sant'Antonio	Via Canalazzo 209	29
Nido Sira	Via Agro Pontino 11/a	32
Nido Il Riccio	Via Leonardo da Vinci 10	70
totale		339

b) La gestione di tutti i servizi connessi alla gestione del servizio educativo **Spazio bimbi** ubicato in locali di proprietà comunale sedi di nido e scuola dell'infanzia comunale Polo Lama Sud

Nome/tipologia servizio	Indirizzo	Posti bimbo
Spazio Bimbi Tanti Bimbi	Via Vitruvio 2	16

c) La gestione dei servizi connessi all'organizzazione dei **Centri Ricreativi Estivi Nidi e Materne** (di seguito CREN e CREM), con articolazione quindicinale, presso sedi di nidi e scuole dell'infanzia dislocati in varie zone del territorio da individuare annualmente sulla base delle verifiche tecnico-organizzative effettuate dal Servizio Nidi e scuole dell'infanzia.

Centro estivo nidi (CREN)	480
---------------------------	-----

L'appalto non è suddivisibile in lotti in quanto:

- a) il considerare la gestione dei 6 nidi esternalizzati in un unico lotto consente indubbiamente un'economia ed efficienza organizzativa del servizio oltre che un'unicità e maggiore flessibilità del servizio nel complesso reso alle famiglie del territorio in termini di omogeneità dell'offerta formativa e pedagogica;
- b) i Centri Estivi, svolgendosi in parte nelle stesse strutture affidate alla gestione esternalizzata permettono la continuità del personale educativo ed ausiliario rispetto all'anno scolastico;
- c) lo Spazio Bimbi, a causa dell'esiguità della gestione ha una rilevanza economica talmente ridotta che non giustifica un impianto organizzativo separato.

Nell'ambito della gestione dei servizi educativi soprariportati si possono specificare le prestazioni principali e una prestazione secondaria:

- sono prestazioni principali quelle connesse all'ambito educativo e di cura del benessere di ogni singolo bambino. Cura ed educazione sono dimensioni strettamente connesse e determinate dall'intreccio di elementi di natura relazionale ed organizzativa che connotano il contesto come luogo di relazioni significative, di apprendimenti, di scambi sociali prendendo in considerazione i nessi esistenti tra i seguenti aspetti: spazi e materiali, tempi, relazioni, proposte educative. Il personale addetto (educativo e ausiliario) cura, nei diversi ruoli, queste dimensioni essenziali. Il servizio di assistenza, sorveglianza vigilanza e pulizia svolto dal personale ausiliario è intrinsecamente connesso alla prestazione principale e non da esso separabile essendo espletato contestualmente alle altre attività. L'importo presunto è pari ad euro 15.981.966,00 per la durata di sei anni;
- E' prestazione secondaria quella connessa alla fornitura del servizio di ristorazione per un importo presunto di euro 1.703.814,00 pari a circa il 10% dell'importo complessivo dell'appalto per la durata di sei anni.

#### **4. Durata del contratto, prestazioni opzionali e ripetizione di servizi analoghi**

La durata del contratto, in relazione alla tipologia di servizi appaltati che richiedono una continuità educativa per cicli di almeno tre anni, si prevede di 6 anni. Il Servizio Nidi e Scuole dell'Infanzia si riserva l'opzione di prorogare il contratto per un massimo di ulteriori tre anni all'Impresa, qualora sussistano condizioni non specificatamente in contrasto con la normativa vigente in materia. Le prestazioni opzionali contemplate dal capitolato d'onori riguardano pertanto:

- a) la facoltà di proroga del contratto per un massimo di ulteriori 3 anni;
- b) la ripetizione di servizi analoghi in base alla quale il Servizio Nidi e Scuole dell'Infanzia si riserva la facoltà di affidare la loro gestione all'operatore economico aggiudicatario del contratto base, entro tre anni dalla stipula del contratto iniziale ai sensi dell'art. 57 c. 5, lett.b) del D.Lgs.163/2006 e ss.mm.ii., per un massimo di n. 90 posti/bimbo nido e/o spazio bimbi e/o sezione primavera, agli stessi prezzi, patti e condizioni del contratto base.

#### **5. Modalità di remunerazione e definizione dei compensi**

Per la prestazione dei servizi richiesti, sono individuate le basi d'asta relative a:

- 1) Costo mensile posto bimbo al nido pari a euro 750,00 + IVA
- 2) Costo mensile per posto bimbo allo spazio bimbi pari ad euro 378,00 + IVA
- 3) Costo di turno-bimbo quindicinale di CREN e CREM pari ad euro 305,00 + IVA

I costi sono stati elaborati tenendo conto delle prestazioni richieste nel capitolato con riferimento al maggiore spazio all'iniziativa imprenditoriale concessa all'appaltatore in quanto

le strutture sono a disposizione per un utilizzo “a libero mercato” al di fuori dell'impiego delle sedi nei periodi di calendario scolastico e orario giornaliero definiti dall'Amministrazione Comunale. Nella definizione delle capienze dei singoli servizi si è operata una razionalizzazione del rapporto numerico adulto/bambini nel rispetto della nuova Direttiva n. 85 del 2012 della regione Emilia Romagna.

Negli ultimi anni l'Amministrazione ha svolto, infine, interventi di manutenzione straordinaria che hanno permesso un maggior efficientamento delle strutture e quindi una riduzione dei costi delle utenze, per il periodo di validità del nuovo contratto.