

# COMUNE DI PARONA



Provincia di Pavia

## PROCEDURA APERTA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE DELLA SCUOLA DELL’INFANZIA COMUNALE PARITARIA DI PARONA: SEZIONE PRIMAVERA E SEZIONE “BIM BUM BAM”, PER GLI ANNI SCOLASTICI 2026/2027 E 2027/2028 (1° SETTEMBRE 2026 / 30 GIUGNO 2028).

### RELAZIONE GENERALE ILLUSTRATIVA DELLA SCELTA DELLA MODALITA’ DI GESTIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO COMUNALE ex art. 14 del D.Lgs. 201/2022.

INFORMAZIONI DI SINTESI	
<b>Oggetto dell’affidamento</b>	Servizio di gestione della Scuola dell’Infanzia Comunale Paritaria di Parona: sezione Primavera e sezione “Bim Bum Bam”, per gli anni scolastici 2026/2027 e 2027/2028. (salvo proroga contrattuale)
<b>Importo dell’affidamento per il periodo d’appalto</b>	€ 326.000,00 - IVA e oneri sicurezza esclusi
<b>Ente affidante</b>	Comune di Parona
<b>Tipo di affidamento</b>	Affidamento a terzi
<b>Modalità di affidamento</b>	Affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica (art. 14, c. 1 lett. a), D.Lgs. n. 201/2022)
<b>Durata dell’affidamento</b>	Anni scolastici 2026/2027 e 2027/2028
<b>Territorio e popolazione interessata al servizio</b>	Comune di Parona - popolazione di età compresa tra i 24 mesi compiuti e i 5 anni compiuti entro il 31 dicembre dell’anno scolastico di riferimento

#### SEZIONE A – CONTESTO GIURIDICO

Il servizio di Scuola dell’Infanzia Comunale Paritaria si configura come servizio pubblico finalizzato a promuovere, sostenere e prendersi cura del benessere psicofisico e dello sviluppo delle potenzialità cognitive, affettive, relazionali e sociali del bambino. Il servizio si inserisce nella filiera degli strumenti di conciliazione, in quanto è diretto altresì a sostenere il ruolo genitoriale delle famiglie e le loro scelte educative, facilitando la conciliazione delle scelte lavorative con i tempi di cura dei figli.

Il servizio di Scuola dell’Infanzia Comunale Paritaria è definito dalla Legge 10 marzo 2000, n. 62 “*Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all’istruzione*”, nonché dal Regolamento della Scuola dell’Infanzia Comunale del Comune di Parona. La Scuola dell’Infanzia Comunale di Parona è riconosciuta paritaria a decorrere dall’anno scolastico 2016/2017, ai sensi della Legge n. 62 del 10.03.2000, con decreto del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, registro decreti prot. n. 687 del 28.06.2016. Dall’A.S. 2025/2026, con Deliberazione della Giunta Comunale n. 56 del 16.06.2025, è stata creata in via sperimentale una sezione Primavera, dedicata a bambini con 24 mesi di età compiuti.

Il suddetto servizio rientra tra i “servizi pubblici locali di rilevanza economica” che, ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. c), del D. Lgs. 201/2022, devono intendersi quali “servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli Enti Locali, nell’ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”.

Il D. Lgs. 201/2022, sopra richiamato, delinea i principi generali del servizio pubblico locale statuendo quanto segue:

- “I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.” (art. 3, c. 1);
- “L’istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.” (art. 3, c. 2);
- “Nell’organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell’utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.” (art. 3, c. 3).

#### **Normativa in ambito di organizzazione e affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica (normativa nazionale trasversale):**

- D. Lgs. 36/2023 s.m.i. “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’art. 1 della Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”;
- D.Lgs. 201/2022 s.m.i “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”;

#### **Normativa di settore nazionale, regionale e locale:**

- Costituzione della Repubblica Italiana (artt. 3, 33, 34),
- Legge 62/2000 (Parità scolastica),
- DPR 275/1999 (Autonomia scolastica),
- DPR 89/2009 (Ordinamento scuola dell’infanzia),
- Indicazioni Nazionali per il Curricolo,
- Legge 107/2015,
- D.Lgs. 65/2017 (Sistema integrato 0-6),
- Legge 104/1992 e D.Lgs. 66/2017 (Inclusione),
- L.R. Lombardia 19/2007 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione),
- L.R. Lombardia 34/2004 (Politiche regionali per i minori),
- L.R. Lombardia 3/2008 (Servizi alla persona),
- Deliberazioni regionali annuali sul Sistema Integrato 0-6,
- Regolamento comunale della scuola dell’infanzia.

Il D.Lgs. 201/2022 fa riferimento agli “obblighi di servizio pubblico e universale”: nel caso di specie – sulla base della normativa di settore applicabile - vengono individuati nel Capitolato gli obblighi prestazionali dell’operatore economico, con la previsione di penali nel caso di inadempimento ovvero, per i casi più gravi, di risoluzione del rapporto contrattuale.

#### **SEZIONE B – MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

L’art. 14 del D. Lgs. n. 201/2022 prevede le seguenti modalità di affidamento dei servizi pubblici locali:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall’articolo 15, nel rispetto del diritto dell’Unione Europea;

- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione Europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del D.Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.)

In continuità rispetto alla modalità di cui alle precedenti gestioni, per il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico connessi al servizio di Scuola dell'Infanzia, al fine di favorire una gestione funzionale ed efficiente del servizio e garantirne una migliore fruibilità agli utenti, si confermano le ragioni alla base dell'affidamento del servizio ad un soggetto terzo, dotato di adeguate capacità tecniche e organizzative idonee alla gestione di un'unità di offerta destinata all'infanzia.

Viene esclusa la gestione in economia del servizio, considerato che il Comune non dispone allo stato attuale di dipendenti in possesso di professionalità adeguate alla gestione diretta dello stesso.

Nel caso specifico, la modalità prescelta è l'affidamento ad un operatore economico di mercato mediante procedura ad evidenza pubblica, in quanto la concorrenzialità tra operatori economici e la comparazione di progettualità qualificate e specializzate consente di selezionare la proposta che esprima la maggiore capacità tecnico/professionale. La scelta dell'operatore mediante un confronto competitivo permette di affidare il servizio all'impresa più qualificata, mediante l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (art. 108 c. 2 lett. a) D.Lgs 36/2023 e s.m.i.).

Con la modalità di affidamento prescelto viene attribuita all'operatore economico aggiudicatario, tra l'altro, la messa a disposizione di personale adeguatamente formato e qualificato nelle quantità necessarie a garantire il corretto svolgimento del servizio, il cui costo sarebbe insostenibile per l'Ente in relazione alla vigente normativa sia assunzionale che contabile, nell'ipotesi di gestione in economia.

## **SEZIONE C – MOTIVAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DELLA SCELTA**

### **C.1 – RISULTATI ATTESI**

L'affidamento del servizio di Scuola dell'Infanzia Comunale Paritaria con il modello gestionale sopra indicato consente di perseguire i seguenti vantaggi:

- livelli di qualità nei confronti dell'utenza in ordine alla regolarità e continuità dell'erogazione del servizio e nella specializzazione dell'organizzazione offerta dall'operatore economico;
- maggiore flessibilità nella gestione del personale con natura del rapporto di lavoro privato e rapidità ed efficacia nell'adattare l'organico degli addetti al servizio;
- certezza e tempestività nel garantire la continuità delle prestazioni in caso di assenza del personale, con conseguentemente traslazione sull'operatore economico del rischio di gestione connesso all'assenza del personale;
- efficienza nella pianificazione ed esecuzione del servizio, del mantenimento degli standard qualitativi in ordine alla specifica professionalità del personale e relativo aggiornamento mediante formazione per rispondere adeguatamente ai bisogni dell'utenza.

#### ***Costi stimati***

Il valore globale dell'affidamento, indicato anche ai fini dell'individuazione della normativa applicabile, art. 14 D. Lgs 36/2023 e s.m.i., è stimato in presunti € 706.320,00, al lordo di proroga contrattuale per un ulteriore anno scolastico, proroga tecnica e opzioni e inclusi gli oneri per la sicurezza. L'importo a base d'asta per il periodo sopra indicato (per gli anni scolastici 2026/2027 e 2027/2028, ovvero dal 1° settembre 2026 al 30 giugno 2028)) è pari a € 326.000,00 IVA esclusa, oltre a netti € 1.000,00 oneri da DUVRI non soggetti a ribasso.

La stima dell'importo dell'appalto è stata effettuata ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 36/2023, sulla base dell'analisi del fabbisogno del servizio, delle caratteristiche organizzative richieste per la gestione della scuola dell'infanzia e dei dati storici in possesso dell'Ente relativi alle precedenti annualità di gestione.

Considerata la natura ad alta intensità di manodopera del servizio oggetto di affidamento, la determinazione dell'importo è stata effettuata assumendo quale parametro di riferimento il *costo medio orario* del lavoro per

i lavoratori occupati dalle cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale, educativo e di inserimento lavorativo, come individuato nelle tabelle ministeriali approvate con Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 30 del 14 giugno 2024, con decorrenza gennaio 2026, riferite al CCNL delle Cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale, educativo e di inserimento lavorativo (codice CNEL T151), in conformità a quanto previsto dall'art. 41, comma 13, del D.Lgs. 36/2023.

L'importo complessivo stimato dell'appalto è stato determinato sulla base del monte ore annuo presunto necessario per garantire l'esecuzione delle prestazioni educative, ausiliarie e di coordinamento previste dal Capitolato Speciale d'Appalto, moltiplicato per i corrispondenti costi orari del personale impiegato, tenendo altresì conto delle spese generali.

Ai sensi dell'art. 41, commi 13 e 14, del D.Lgs. 36/2023, il costo della manodopera è stato individuato separatamente e costituisce componente essenziale dell'importo posto a base di gara. Tale costo è stato stimato sulla base delle predette tabelle ministeriali e del fabbisogno di personale necessario per l'esecuzione del servizio secondo gli standard organizzativi e qualitativi richiesti dall'Amministrazione.

Resta ferma la facoltà per gli operatori economici di dimostrare, in sede di offerta, una diversa organizzazione aziendale idonea a giustificare eventuali scostamenti rispetto ai costi della manodopera stimati dalla stazione appaltante, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela del lavoro e dei trattamenti economici e normativi previsti dalla contrattazione collettiva applicabile.

L'importo stimato dell'appalto si intende remunerativo di tutti gli oneri necessari per la piena attuazione del servizio, comprensivi di attività educativa e attività amministrative correlate (prenotazione pasti, registrazione presenze...), coordinamento pedagogico e attività educativo-pedagogiche complementari, formazione del personale, attività ausiliaria di pulizia e sanificazione di locali e arredi, custodia, e gestione dei locali, somministrazione e assistenza ai pasti forniti da ditta individuata dal gestore, fornitura di tutti i materiali necessari (ludico-didattico, igienico-sanitario e per la pulizia e sanificazione) e ogni altra attività necessaria per la perfetta esecuzione nella sua globalità.

La gestione delle iscrizioni, la definizione della graduatoria e la riscossione delle rette a carico dell'utenza restano in carico al Comune; si precisa che la Giunta comunale, con deliberazione n. 55 del 27.05.2026, ha stabilito le tariffe per l'iscrizione al servizio oggetto di affidamento per l'anno scolastico 2026/2027.

L'importo stimato dell'appalto si intende pertanto remunerativo per tutte le prestazioni previste dal Capitolato e integrate dall'Appaltatore stesso con la propria proposta progettuale/Offerta Tecnica, senza che possa essere richiesto, per alcun titolo o ragione, alcun compenso aggiuntivo.

## **C.2 – COMPARAZIONE CON OPZIONI ALTERNATIVE**

Ai fini della scelta della modalità di gestione del Servizio in questione, l'art. 14, comma 2, del D. Lgs. 201/2022 prescrive l'onere dell'Ente pubblico di tenere conto anche dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse opzioni astrattamente praticabili.

Dall'analisi comparativa emerge che la gestione in economia, la gestione a mezzo di Azienda speciale o comunque in house, e quella a mezzo di Società mista pubblico privata, comporterebbero per il Comune, ad oggi, maggiori oneri rispetto alla modalità di affidamento prescelta (a titolo di esempio, si pensi agli oneri concernenti la costituzione di nuovi rami di azienda, oneri per l'acquisizione del personale ecc.) o un eccessivo coinvolgimento nella gestione.

Con la modalità di affidamento prescelto viene attribuita all'operatore economico aggiudicatario, tra l'altro, la messa a disposizione di personale adeguatamente formato e qualificato nelle quantità necessarie a garantire il corretto svolgimento del servizio, il cui costo sarebbe insostenibile per l'Ente in relazione alla vigente normativa sia assunzionale sia contabile, nell'ipotesi di gestione in economia.

La scelta dell'Ente ricade quindi sull'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica.

Il Comune pertanto prosegue con l'affidamento del servizio in appalto a impresa specializzata nel settore, considerata altresì la riconosciuta efficacia in termini di qualità del servizio finora svolto mediante ricorso al mercato. La forma giuridica prescelta viene confermata nell'appalto pubblico di servizio, in base al quale l'operatore economico riceve un corrispettivo unitario, pagato per la produzione di un ammontare di prestazioni.

### **C.3 – ESPERIENZA DELLA GESTIONE PRECEDENTE**

Il servizio di gestione della Scuola dell'Infanzia Comunale Paritaria è stato ed è attualmente gestito mediante appalto pubblico, forma di gestione adeguata al soddisfacimento dei bisogni per i quali è istituito il servizio. La gestione in appalto del servizio ha consentito di contemperare le esigenze dell'utenza, la funzionalità complessiva, le risorse finanziarie disponibili.

### **C.4 - ANALISI E MOTIVAZIONI DELLA DURATA DEL CONTRATTO DI SERVIZIO**

La durata dell'affidamento viene stabilita in relazione alla necessità di massimizzare i benefici associati alla gara, che dovrebbe essere predisposta in modo da prevedere bassi costi irrecuperabili e le più semplici modalità di avvicendamento tra operatori economici.

In relazione a quanto sopra viene individuata una durata del servizio pari a due anni scolastici (24 mesi, di cui 20 di servizio con l'utenza – da settembre a giugno di ciascun anno scolastico) dalla data di consegna del servizio, effettuata sulla base di apposito verbale di consegna, durata che si motiva altresì per la natura delle prestazioni da effettuare e gli investimenti correlati, con facoltà di proroga contrattuale per altri 12 mesi (di cui 10 di servizio con l'utenza).

## **SEZIONE D – STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ**

### **D.1 - PIANO ECONOMICO-FINANZIARIO**

Il piano economico finanziario si pone come strumento necessario per la pianificazione economica e finanziaria in materia di partenariato pubblico-privato. Trattandosi di appalto non si procede all'elaborazione del piano economico finanziario (PEF).

### **D.2 – MONITORAGGIO**

Il servizio dovrà essere organizzato nel rispetto della normativa di settore nazionale, regionale e locale. Sono previsti diversi strumenti diretti a garantire la qualità del servizio:

- la programmazione e la progettazione pedagogica del servizio: a fronte del progetto gestionale offerto in sede di gara, l'aggiudicatario sarà tenuto a presentare il PTOF (coerente con il programma generale presentato in sede di gara), per ciascun anno scolastico;
- il lavoro educativo degli operatori sarà costantemente supportato dal coordinatore del servizio dell'impresa aggiudicataria attraverso riunioni periodiche di programmazione, organizzazione e supervisione;
- la formazione degli operatori.

Il capitolato d'appalto prevede che Appaltatore e Comune collaborino nel monitoraggio e nella valutazione della qualità del servizio prestato, a tal fine ad esempio effettuano confronti periodici a diversi livelli e l'appaltatore garantisce la propria collaborazione per sopralluoghi e verifiche da parte del personale dell'Amministrazione Comunale, orientate a controllare il puntuale adempimento di tutti gli obblighi assunti dall'Appaltatore, incluso il corretto utilizzo e la regolare effettuazione degli interventi di pulizia degli spazi.

Si rinvia al Capitolato d'appalto.

Relativamente al monitoraggio, si rileva che la complessità del servizio rende necessaria la presenza della figura del Direttore dell'esecuzione, chiamato a gestire e monitorare l'esecuzione generale-amministrativa del servizio.

Analogamente l'appaltatore è chiamato ad organizzare il servizio mettendo a disposizione diverse figure professionali, ciascuna con ruoli e funzioni diversificate, dettagliatamente descritte nel capitolato d'appalto, cui si rinvia.