

ASILO NIDO SABIN. SCENARI GESTIONALI

Relazione tecnica alla deliberazione del Consiglio comunale n. ___ del _____

A cura delle Direzioni

Servizi alla persona

Risorse umane, finanziarie e servizi al cittadino

1. Obiettivi

Scopo della presente relazione, predisposta dalle Direzioni Servizi alla persona e Risorse umane, finanziarie e servizi ai cittadini dell'Ente, è di restituire alla Giunta e al Consiglio comunale le considerazioni tecniche in ordine alle criticità del modello organizzativo gestionale dell'asilo Nido comunale frutto di un'attenta analisi condotta negli ultimi mesi.

2. Il servizio Asili nido: lo scenario

Lo scenario del servizio cittadino degli asili nido può essere sinteticamente descritto in quattro elementi:

1. Un'offerta quantitativamente significativa e qualitativamente ricca, costruita a partire dal 1979, che vede la presenza in città di tre asili nido comunali per complessivi 108 bambini in 5 sale e che, dal 2011/12, è così articolata:
 - l'asilo Sabin, gestito direttamente dal Comune, con 38 bambini (anno educativo 2018/19) in 2 sale;
 - gli asili Jenner e Monteverdi, gestiti da Azienda Futura, con 70 bambini (anno educativo 2018/19) in 3 sale.
2. Un quadro normativo di riferimento in materia di *standard gestionali di accreditamento* definito da normative regionali che obbligano l'ente pubblico all'accREDITamento e impongono a questo fine il rispetto di rigidi requisiti di esercizio, tra i quali rilevano soprattutto:
 - rapporto numerico educatore/bambini in fascia giornaliera 1/7;
 - calendario regionale per le unità d'offerta accreditate che prevede l'apertura del servizio per 47 settimane all'anno ed un'apertura minima giornaliera di 9 ore.
3. Una situazione organizzativa dell'asilo nido Sabin che vede:
 - la vigenza di un CCNL Enti locali con riferimento al personale educativo dei nidi che prevede 42 settimane all'anno e 30 ore settimanali di servizio frontale;
 - vincoli in materia assunzionale che costituiscono un ulteriore problema nella dimensione organizzativa e hanno costretto negli anni il Comune, per garantire il rispetto degli standard regionali, ad avvalersi di soggetti esterni anche per aspetti della gestione ordinaria come la chiusura sale.
4. Una situazione organizzativa di Azienda Futura e uno stato delle relazioni tra Comune e Azienda che presenta i seguenti elementi:
 - una forte caratterizzazione di Azienda sui servizi per la prima infanzia, che rappresentano circa i due terzi del fatturato e del personale;
 - un significativo know how e una conseguente qualità, sia sul piano gestionale sia sul piano educativo, acquisiti da Azienda a partire dalla sua costituzione nel 2008;
 - una volontà programmatica del Comune, ribadita ancora recentemente nel DUP 2019/2021, sia di sviluppare e qualificare ulteriormente i servizi per l'infanzia, sia di far crescere Azienda Futura (obiettivo strategico 03.02 - Il rilancio dei servizi per i più piccoli e le loro famiglie).

3. Il servizio Asili nido: le tappe salienti

L'Amministrazione, in risposta ai bisogni espressi dal territorio, apre il primo asilo nido comunale "Sabin" nel lontano 1979 e, successivamente, il secondo "Jenner" nella frazione di Seggiano nel 1982.

Nel corso del 2008 apre il terzo nido "Monteverdi" nel quartiere Satellite che viene gestito tramite il proprio ente strumentale Azienda Futura, costituito nella forma dell'Azienda Speciale ai sensi dell'art. 114 del TU EE.LL.

Successivamente, in via sperimentale dall'anno educativo 2011/12 e definitivamente dall'anno educativo 2012/13, anche l'unità d'offerta denominata "Jenner" viene gestita per il tramite di Azienda "Futura".

4. Approfondimento sull'asilo Sabin

4.1. La dimensione organizzativa.

Il nido Sabin, gestito con personale comunale, è situato in via Signorelli ed accoglie nell'anno educativo 2018/19 complessivamente 38 bambini suddivisi in due sale.

L'organizzazione delle attività svolta dalla UOC Servizi alla persona è definita per ogni attività come segue:

- Coordinamento e responsabilità delle attività: 1 Dirigente (quota parte) e 1 Responsabile PO (quota parte);
- Iscrizioni e servizio amministrativo: 1 addetta assunta con CCNL Enti locali liv. C3 (quota parte);
- Coordinatrice del nido: 1 consulente esterna (contratto gestito da Azienda Futura);
- Servizio educativo: 8 addette assunte con CCNL Enti locali liv. C3;
- Servizio refezione: 1 addetta assunta con CCNL Enti locali liv. BB4;
- Servizio ausiliario: 3 addette esterne (cooperativa con contratto di appalto gestito da Azienda Futura ed in comune per i 3 nidi);
- Servizio chiusura nido: gestito da Azienda Futura.

Alla struttura così delineata corrisponde un costo annuo totale per il Comune pari a € 478.298,90, così suddiviso:

• Costo personale	*	€ 347.629,53
• Acquisti		€ 44.000,00
• Acquisti da Azienda Futura		€ 84.294,37
• Incarichi		€ 1.375,00
• Manutenzione attrezzature		€ 1.000,00

* nei costi non sono calcolati i costi del personale dirigente e PO né i costi della categoria C3.

4.2. Il personale educativo.

La fotografia del personale educativo comunale in servizio e la sua età media avanzata ci restituisce prognosticamente una maggiore incidenza delle assenze per malattie e per la cura dei parenti (legge 104).

Tale scenario comporta, per mantenere il rapporto educatore/bambino richiesto dalle leggi regionali, un aumento del ricorso alle sostituzioni temporanee e, conseguentemente, sia un incremento dei costi di gestione sia una riduzione della qualità del servizio.

Nel prossimo futuro (previsione al 2023) la situazione è destinata ad un progressivo peggioramento a fronte dei prossimi pensionamenti che porterà ad una crisi gestionale irreversibile e alla totale incapacità dell'Ente di condurre direttamente il nido "Sabin" a meno di assunzioni di personale, come evidenziato dalla seguente tabella.

CATEGORIA	QUALIFICA	ETA (31.12.19)	ETA (31.12.20)	ETA (31.12.21)	ETA (31.12.22)	ETA (31.12.23)
C3	EDUCATRICE ASILI NIDO	57	58	59	60	61
C3	EDUCATRICE ASILI NIDO	54	55	56	57	58
C3	EDUCATRICE ASILI NIDO	55	56	57	58	59
C3	EDUCATRICE ASILI NIDO	52	53	54	55	56
C3	EDUCATRICE ASILI NIDO	60	61			
C3	EDUCATRICE ASILI NIDO	63	64	65	66	
C3	EDUCATRICE ASILI NIDO	61				
C3	EDUCATRICE ASILI NIDO	58	59	60	61	62
	MEDIA ETA'	58	58	59	60	59

5. La soluzione proposta

Quanto esposto nei paragrafi precedenti ci induce ad evidenziare la necessità di avviare un processo di riorganizzazione del modello gestionale per garantire la continuità del servizio.

In linea con la scelta già assunta dall'Ente a far data dal 2008, a seguito della costituzione di Azienda speciale Futura, ci sentiamo di proporre, a garanzia della qualità e del livello delle prestazioni anche in relazione alla particolare fragilità dell'utenza, tra le diverse possibili soluzioni quella dell'esternalizzazione del servizio con affidamento diretto dal Comune al suo ente strumentale tramite la cessione di ramo d'azienda.

Dal punto di vista normativo la soluzione proposta è assolutamente coerente con quanto disposto:

- all'art. 112 del TU EE. LL. che rimette al Consiglio comunale la piena potestà di scelta della forma organizzativa più idonea e più efficiente per la gestione di un servizio pubblico;
- all'art. 2 comma 1 lett. a) dello Statuto di Azienda speciale Futura che prevede tra gli scopi e le finalità dell'Azienda la gestione degli Asili nido.

Questa ipotesi potrebbe dare una risposta positiva fin dall'anno educativo 2019/2020 ai problemi organizzativi del Comune sia con stretto riferimento alla gestione del servizio sia per le economie gestionali più ampie che verrebbero prodotte per la UOC competente.

Dal punto di vista economico i numeri oggi noti sono i seguenti:

- nell'anno 2019 per la gestione del nido il Comune ha stanziato nel suo bilancio di previsione un ammontare complessivo pari a € 478.298,90 per la conduzione di due sale del nido Sabin (al netto dei costi del personale amministrativo: Dirigente, PO, istruttore);
- nell'anno 2019, incluso l'aggiornamento ISTAT 2018, il costo per la conduzione di due sale del Nido Jenner previsto da contratto di servizio e da relativo bilancio previsionale è definito in € 426.281,82;

Tali numeri potranno essere definiti precisamente solo a seguito del completamento del percorso di trasferimento e delle procedure di legge previste dalla legge 428/1990.

6. Approfondimento sul personale del Nido Sabin

Ad integrazione della proposta concludiamo la disamina con un focus specifico sul personale in servizio presso il nido comunale.

In caso di cessione di ramo d'azienda o più semplicemente in caso di trasferimento di un'attività svolta fino a quel momento da un soggetto pubblico il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

L'art. 31 del D.lgs 165/2001 (TU Pubblico impiego) prevede, infatti, che "fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applica l'art. 2112 del c.c. ...".

La norma sancisce il cosiddetto principio di continuità lavorativa, che attiene ai profili dell'anzianità di servizio, pensionistici e retributivi maturati dal personale fino al momento di transizione al cessionario. Per effetto di tale principio è previsto un divieto di *reformatio in peius* dei trattamenti giuridici ed economici già acquisiti dal lavoratore nell'esperienza lavorativa al servizio dell'ente.

Tutti gli aspetti che riguardano il trattamento economico e la tempistica della sostituzione contrattuale vengono di norma trattati nei cosiddetti "accordi di armonizzazione" che hanno lo scopo di attenuare gli effetti sociali dell'operazione.

Solo successivamente all'adozione della deliberazione del Consiglio comunale, di cui questa relazione è un allegato, si potrà iniziare il percorso previsto dall'art. 47 della legge 428/90 per l'esame congiunto con i soggetti sindacali e si potrà restituire al Consiglio comunale un documento che definisca rigorosamente tutti gli effetti, compresi quelli economici, del trasferimento.

Il Dirigente del settore Servizi alla persona
dott. Federico Ottolenghi

Il Dirigente del settore Risorse umane, finanziarie e servizi ai cittadini
dott. Franco Bassi