

**“Tre cose ci sono rimaste del paradiso: le stelle, i fiori ed i bambini”**

Dante Alighieri

Per capire il motivo per cui sono sorte strutture come l’asilo nido, bisogna riflettere sul fatto che una delle prime difficoltà che entrambi i genitori sono chiamati ad affrontare e a risolvere è quella di trovare una collocazione per il bambino una volta che la madre riprende a lavorare e, altrettanto ovviamente, nel caso in cui non possano avvalersi dell’aiuto tradizionale offerto dai nonni o dalla baby sitter.

Nutrire una sana propensione per la cura dei bambini, passione e predisposizione per l’educazione infantile non è sufficiente per convincere un genitore ad affidare la propria prole a mani estranee. Oltre alla dedizione sono necessarie la professionalità, attitudini socio-psicologiche spiccate, grande senso della responsabilità, capacità organizzativa e ovviamente un diploma.

Lavorare in un asilo pubblico o privato non è un baby-siteraggio, ma l’offerta di un servizio strutturato in grado di garantire sicurezza al genitore e al bambino che deve poter sviluppare capacità di socializzazione con altri bambini coetanei attraverso il gioco e attività cognitive adeguate.

Per chi desidera diventare **maestra di asilo** nel settore privato è sufficiente avere il diploma di scuola magistrale a indirizzo pedagogico e aver seguito un corso specifico per il conseguimento della qualifica di assistente infantile. I corsi sono solitamente della durata di 6 mesi, svolti in ambito locale da istituti paritari che rilasciano un attestato. Le principali materie affrontate sono psicologia e pedagogia, alimentazione, igiene. Oltre alle lezioni teoriche, vi è l’obbligo di frequenza di lezioni pratiche, nonché l’obbligo – per poter esercitare la professione – di svolgere dei tirocini presso asili, reparti pediatrici ospedalieri o comunità convenzionate.

Per lavorare negli [asili pubblici](#) il percorso da seguire è diverso e vi si accede tramite concorsi:

- per chi ha conseguito il diploma di scuola magistrale prima del 2003, non sarà necessario conseguire altri titoli per esercitare la professione;
- per chi ha conseguito il diploma di scuola magistrale dopo il 2003 o altre tipologie di studio dovrà conseguire la Laurea triennale in Scienze della Formazione o Scienze dell'Educazione e successivamente alla laurea, sostenere l'esame di abilitazione alla professione.

La materia è però lasciata ai singoli ordinamenti regionali. Infatti, vi sono Regioni che riconoscono e ammettono anche coloro che sono laureati in psicologia infantile, altre regioni, invece, che prevedono di poter lavorare in asili pubblici con un diploma di operatore socio-psico-pedagogico.

Anche i corsi universitari variano a seconda delle regioni e alcuni prevedono un esame di ammissione.

Ma quali sono le figure che prestano attività nelle strutture destinate all'infanzia?

Ce ne sono di diverse nell'ambito dell'educazione infantile, le principali sono:

- ✓ l'educatrice,
- ✓ la coordinatrice,
- ✓ l'insegnante di lingue (negli asili bi- o pluri-lingue),
- ✓ l'insegnante di psicomotricità
- ✓ figure correlate.

Le formule di imprenditoria femminile, invece, rivolte all'universo dei bambini contemplan gli asili nido aziendali, quelli condominiali, il baby parking, i micro-nidi e i nidi in famiglia. Tra queste tipologie, il [baby parking](#) è il meno "rassicurante" per il

genitore perché troppo legato al concetto di cura a ore del bambino e spesso non concilianti con gli orari dei genitori.

Per costituire un asilo nido è possibile usufruire di incentivi e agevolazioni, ma anche in questo caso è bene far riferimento alle disposizioni regionali in materia, perché, per esempio, non tutte le regioni prevedono l'istituto delle "**tagesmutter**" o nidi in famiglia.

Le **tagesmutter**, o mamme a tempo pieno, nascono nei paesi del Nord Europa come servizio complementare al nido di infanzia e consistono nell'affidare i propri figli a degli operatori/trici educativi appositamente formati che offrono il proprio servizio a uno o più bambini all'interno del proprio domicilio o altro ambiente adeguato, ma sempre di tipo "familiare". Il numero dei bambini è necessariamente ridotto rispetto ad un nido, per via degli spazi e degli ambienti preposti ad ospitare i bambini.

In Italia, la prima regione ad adottare l'istituto delle **tagesmutter** è stato il Trentino Alto Adige, dove il nido in famiglia è una realtà consolidata e dove i corsi di formazione sono i migliori e all'avanguardia, con un monte di 800 ore fra teoria e pratica.

Grazie al progetto **Domus - Day Mother Service**, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dal Fondo Sociale europeo per mezzo dell'iniziativa Equal, è stato possibile estendere l'esperienza trentina delle **tagesmutter** in altre regioni italiane come in Emilia Romagna, Lombardia, Lazio, Calabria, Veneto.

L'importante è non improvvisarsi né come educatori, né come imprenditori. La legge di riferimento è la 448 del 28 dicembre 2001 (art. 70) che regola in modo severo i criteri di idoneità sulle condizioni igieniche, la scelta dei locali, i regolamenti, lo svolgimento delle attività ludiche e didattiche. Alla legge nazionale si affiancano le disposizioni e i regolamenti regionali e comunali. In caso di apertura di un nido privato si dovrà chiedere l'accreditamento presso il Comune di appartenenza.

Prima di avviare un'attività in proprio da zero, è bene iniziare con un'esperienza all'interno di una rete di asili in franchising che offrono già la garanzia di un marchio e una rete di sostegno valida.

Infine, per chi desidera avviare un asilo nido in casa sarà sufficiente aprire la partita IVA e iscriversi all'INPS come assistenti di infanzia e dimostrare di avere tutte le carte in regola!

Lo Stato si occupa di amministrare il funzionamento degli asili pubblici con un orario di apertura ben definito. Gli asili nido pubblici sono allettanti dal punto di vista economico, infatti a differenza di quelli privati infatti dove la retta è stabilita arbitrariamente dal soggetto aziendale, le rette sono determinate in base al reddito delle singole famiglie e su calcolo dell'I.S.E.E. - indicatore di situazione economica equivalente - ossia un parametro che illustra la condizione economica del nucleo familiare, tenendo conto anche della frequenza ed in base ai reali costi di gestione effettivamente sostenuti dall'asilo (personale, materie prime, mantenimento della struttura, consumi). Purtroppo però sono poco flessibili in termini di orari, e questo è motivato dal fatto che, essendo appunto pubblici, il personale è comunale e ha quindi un preciso contratto da rispettare.

Gli asilo nido pubblici sono aperti dal lunedì al venerdì dalle 7.30 alle 18.00, ma questo è l'orario di apertura massimo, perché per lasciare il proprio figlio dalle 16.00 alle 18.00 i genitori devono avanzare una richiesta supportata da motivi di lavoro e che deve essere debitamente documentata.

In realtà, l'orario quotidiano dell'asilo nido è suddiviso in fasce orarie a seconda della tipologia del servizio che la famiglia decide di scegliere: nel caso di un servizio part-time il bambino uscirà tra le 13.00/13.30; nel caso di un servizio a tempo pieno breve uscirà tra le 15.30/16.00 e, infine, nel caso di un servizio a tempo pieno lungo (detto anche "post-nido") l'uscita avverrà tra le 16.00 e le 18.00 (alcuni nidi privati sono aperti fino alle 19.00).

Gli asili nido sono aperti per il periodo che va dal mese di settembre al mese di giugno ma, sempre per andare incontro alle esigenze delle famiglie, prevedono anche un servizio estivo facoltativo che riguarda il mese di luglio.

Negli **asili nido**, la flessibilità dell'apertura giornaliera risulta essere maggiore in quelli privati rispetto ai pubblici e, quindi, è molto più soddisfacente per le esigenze familiari, per quanto i costi siano più elevati. Esistono anche degli **asili nido** privati e convenzionati dal Comune, nati con lo scopo di accogliere i bambini iscritti alle liste comunali.

Per apporre delle modifiche all'orario di funzionamento delle strutture pubbliche è necessario rivolgersi agli enti di competenza e per poter avviare l'attività secondo questi canoni è stata prevista la figura dell'affidamento a terzi, a privati, in questo modo la gestione di strutture pubbliche per tempi limitati a orari stabiliti finiscono per garantire un ampliamento del tempo di apertura della struttura stessa senza correre il rischio di entrare in contrasto con la normativa prevista in materia. Sarà necessario prestare attenzione alla legislazione Statale che delibera sommariamente all' affidamento a privati , deliberando sui contratti tra privati da porre in atto e sulla gestione delle strutture.

Una segnalazione importante e rassicurante per i genitori riguarda la presenza del pediatra all'interno degli asilo nido; nel caso di quelli privati, è previsto comunque l'obbligo dell'esistenza di questa figura e che sia presente almeno una o due volte la settimana.

Il pediatra deve fornire sia l'adeguato servizio di assistenza che quello di consulenza, e ciò tanto agli educatori quanto ai genitori, e questo aspetto è altrettanto fondamentale dell'educazione che il bimbo riceve presso il nido stesso, insieme agli impulsi utili alla sua crescita individuale.

Al di là delle svariate esigenze della famiglia, gli asilo nido sono strutturati (in questo caso, senza distinzione fra pubblico e privato) in maniera tale da essere non tanto un luogo in cui collocare i bambini in assenza di soluzioni migliori, ma soprattutto per

essere un luogo educativo importante per il bambino che in questo modo fa il suo ingresso nella società, interagendo con altre persone – adulte e bambini che siano – e con degli ambienti per lui nuovi.

Per questo motivo, gli asilo nido sono strutturati in modo tale da offrire attività sia di carattere educativo che ludico, da svolgere individualmente che in gruppo, gruppi che vengono creati a seconda delle diverse fasce di età dei bambini stessi. Tali attività si svolgono in locali unici o separati, così come ci sono gli spazi adibiti al pranzo, quelli per il riposo, per il cambio e quelli per i pasti (che consistono in una piccola colazione, nel pranzo e nella merenda).

Tutto è dunque pensato in funzione del bambino: una volta che i genitori hanno scelto la soluzione ottimale per le proprie esigenze familiari, il loro figlio ha modo di confrontarsi quotidianamente con persone e ambienti preziosi nello stimolare e nell'educare la sua crescita.

Scegliere una struttura che soddisfi le esigenze del bimbo e, assieme, dei genitori è importante: mamma e papà sapranno che, mentre sono al lavoro, il loro piccolo è in mani sicure. E ne saranno certamente rassicurati. Al di là del rapporto di fiducia che si viene a creare con la educatrici, poi, ci sono altri aspetti da valutare. Banalmente, il 'trauma' che deriverebbe al bimbo qualora fosse necessario cambiare asilo. Per questo la scelta del nido deve essere ben ponderata.

Ecco i principali aspetti da valutare:

- **il personale:** 1 a 6 è il rapporto medio tra educatrici e assistenti e bambini (in base alla frequenza massima e non al numero degli iscritti), come stabilito dal contratto di lavoro dei dipendenti degli enti locali. A seconda delle attività e dell'età dei bambini, si può variare da 1 a 5 fino a 1 a 8 (per esempio nelle ore di riposo pomeridiano con bambini più grandi). Per l'equilibrio del bambino è importante stabilire relazioni stabili e durature con le educatrici. Verificate se le eventuali sostituzioni sono gestite con un'adeguata preparazione del bambino al distacco.

- **la ricettività:** i nidi accolgono, in media, tra i 40 e i 70 bimbi, facendo distinzione tra numero di iscritti e frequentanti veri e propri. Se per esempio gli iscritti sono 60, bisogna calcolare che i presenti saranno, in genere, al massimo 50. In linea di massima sono da preferire le strutture di dimensioni medie, quelle che accolgono fra i 30 e i 45 piccoli, perché in questo caso il gruppo delle educatrici è abbastanza ampio e sono possibili sostituzioni interne. A volte i nidi grandi sono più difficili da gestire in modo personalizzato e quelli molto piccoli rischiano di non avere abbastanza fondi per sostituzioni di personale, acquisti e giochi e attrezzature. Ma non è una regola assoluta.
- **lo spazio:** ogni nido è articolato in spazi per le cosiddette routine (per esempio la pappa o il riposo pomeridiano) e spazi per le attività. Lo spazio deve essere ben curato, sufficiente e non dispersivo, cioè né troppo pieno né troppo vuoto per poter contenere e rassicurare il bambino. Inoltre questi deve poterlo riconoscere in base a ciò che vi si fa al suo interno. A tale scopo, non sempre è necessario che vi siano spazi distinti: la stessa stanza può essere usata in modi differenti a patto che si ricorra a piccoli stratagemmi che diversifichino le varie occupazioni della giornata. Quel che invece non dovrebbe mai mancare è un laboratorio riservato alle attività creative vere e proprie.
- **gli arredi, i materiali e i giochi:** al di là del rispetto della sicurezza, gli arredi dovrebbero essere accoglienti e rassicuranti al fine di evitare ogni eccesso di stimoli. Il tipo di arredamento va osservato con cura perché, come in una casa, dà un'idea di chi lo ha pensato. L'ambiente di un nido dovrebbe riuscire a stimolare la curiosità in un'atmosfera tranquilla. Attrezzature come scivoli e tricicli dovrebbero stare all'aperto.
- **l'inserimento:** importantissimo, deve essere personalizzato. In pratica, dopo un periodo iniziale uguale per tutti, dovrebbe seguire un andamento adeguato alle risposte del bimbo e alle sue reazioni.

- **le attività:** un buon nido si giudica prima di tutto dalla qualità delle attività quotidiane più che da quelle extra, come per esempio la musica o la lingua straniera. Quel che conta è la base: il tempo dedicato al libro, al gioco libero, al gioco simbolico e ad attività grafiche, cioè le occasioni offerte alla curiosità del bambino. Le attività in più devono essere integrate nelle altre e non proposte come lezioni.
- **la partecipazione dei genitori:** nelle decisioni importanti i genitori devono sempre essere coinvolti, a partire dai primi contatti e senza dimenticare l'inserimento e le riunioni periodiche. Dovrebbe essere sempre possibile chiedere un colloquio individuale con le educatrici e avere incontri periodici con il personale e gli altri genitori. Un altro elemento importante da verificare è che vi sia uno spazio per una comunicazione chiara ed esauriente appesa alle pareti, che illustri le attività, il menu quotidiano e così via.
- **la mensa:** i genitori devono essere informati su quel che si mangia, la dieta dev'essere stabilita da esperti e deve poter essere modificata in base a eventuali esigenze particolari del bambino.
- **gli spazi esterni:** in genere il nido è obbligato per legge ad avere uno spazio esterno, tranne che in casi particolari, come le strutture che si trovano nei centri storici. In genere il giardino deve essere almeno equivalente allo spazio interno. Lo spazio verde deve essere sicuro, consentire l'esplorazione, proporre alcune attrezzature. Bisogna però accertarsi che venga usato e che sia facilmente accessibile.

L'Istituto nazionale di Statistica ha rilevato recentemente che gli asili nido e gli altri servizi socio educativi per la prima infanzia rappresentano una componente importante dell'offerta pubblica di servizi per i cittadini. Infatti, i Comuni spendono per essi circa il 18% delle risorse dedicate al Welfare locale, per un totale annuo di circa 1 miliardo e 227 milioni, cui vanno aggiunti i 275 milioni pagati dalle famiglie a



titolo di tariffe di compartecipazione ai costi. Sebbene questo dato abbia una certa rilevanza, l'Italia riesce a coprire in media soltanto una parte di sotto al 20% della domanda potenziale, con notevoli divergenze tra centro-nord e sud del paese, tra grandi e piccoli centri abitati.

L'idea del Piano straordinario varato verso il 2007 tendeva a ritenere prioritario l'incremento del numero di posti disponibili, incentivando, di fatto, operazioni di tipo immobiliare classico, ossia l'ampliamento di spazi a disposizione dell'amministrazione per esercitare il servizio. Rimaneva sullo sfondo il tema dei costi di gestione di cui si sarebbero dovuti far carico gli stessi comuni. Si riteneva che aprire alla possibilità di utilizzare le risorse straordinarie anche per la gestione, avrebbe comportato un incremento della spesa corrente non sostenibile nel tempo, con il rischio di dover interrompere ad un certo punto l'erogazione del servizio. D'altra parte, però, veniva trascurata la difficoltà dei comuni sia ad incrementare le risorse proprie da destinare a tale scopo (a volte per la riduzione delle disponibilità finanziarie, in altre per effetto del patto di stabilità interno) sia ad aumentare le tariffe a carico delle famiglie per un servizio a domanda individuale, con il conseguente paradosso di non poter (o voler) utilizzare le opportunità offerte dallo stanziamento straordinario per mancanza dei fondi necessari ad assicurarne nel tempo la sostenibilità. Né a questa lacuna potevano sopperire le Regioni. Così, se da parte dell'amministrazione centrale nelle annualità più recenti si è cercato di soddisfare la pressante richiesta di poter utilizzare tali nuovi stanziamenti anche per la gestione, dall'altra a livello locale si è iniziato a mettere in atto nuove modalità di costruzione e gestione degli asili nido, utilizzando la concessione di lavori pubblici e lo strumento del **project financing**, in modo tale da riuscire a captare e convogliare sul settore capitali finanziari privati. In effetti, da una recente indagine, emerge che negli ultimi dieci anni tra le 980 gare relative ad interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione di asili nido, per complessivi 599 milioni di euro, si collocano 56 gare per concessioni di costruzione e gestione, per un investimento di 74 milioni.

L'importo medio di queste ultime è pari ad 1,4 milioni di euro. Ciò, anche se rappresenta un dato significativo, denota allo stesso tempo che gli strumenti della concessione di lavori pubblici e del **project financing** non sono ancora molto diffusi e potrebbero avere in quest'ambito grandi potenzialità, anche se non possono essere considerati come una soluzione "miracolosa" per un settore pubblico interessato da restrizioni di bilancio. Di qui l'interesse ad approfondire l'argomento anche in considerazione della rilevanza sociale e pedagogica del servizio per l'infanzia che va coniugata con le esigenze di tipo contrattuale, infatti, come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale: "il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino". Tutto ciò seppur in linea con le più avanzate frontiere della moderna education assegna al servizio per l'infanzia una natura ibrida, non essendo certamente ascrivibile *tout court* tra quelli d'interesse economico generale, né semplicemente ai servizi pubblici locali, in quanto siamo in presenza di un servizio anche a rilevanza sociale, questo comporta un rapporto amministrazione concedente e concessionario del tutto particolare. Ed è per tali ragioni che da parte degli addetti ai lavori viene manifestata una certa diffidenza verso l'utilizzazione di questi strumenti; si teme infatti una forte pervasività del privato che potrebbe far venir meno quel ruolo di garanzia dell'equità e dei diritti propri della pubblica amministrazione sociale.

I servizi socio educativi per la prima infanzia rappresentano uno dei settori dove meglio si evince la distinzione tra funzione amministrativa e attività normativa; dal punto di vista legislativo, va ricordato che l'attuale ripartizione delle competenze in materia di servizi per l'infanzia, delineato dalla Corte costituzionale, può essere così riassunto: a) alla legislazione dello Stato spetta definire i principi fondamentali e promuovere interventi straordinari anche per assicurare livelli essenziali nel rispetto

dei principi di leale collaborazione con le regioni e gli enti locali; b) alle Regioni spetta la competenza legislativa concorrente e le attività amministrative di programmazione, in ordine alla definizione dei criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, nel rispetto dei principi di differenziazione, proporzionalità e adeguatezza. Inoltre, le attività strumentali necessarie allo svolgimento delle funzioni finali, cui va riferita appunto la materia dei contratti, sono disciplinate dalla normativa generale che fa capo alla legislazione statale.

Di conseguenza, le concessioni per gli asili nido in argomento hanno come principale riferimento normativo e procedurale l'art. 143 (relativo alla concessione di lavori pubblici) e l'art. 153 (relativo alla finanza di progetto) del codice dei contratti, mentre, dal punto di vista sostanziale, vanno riferite alla legislazione regionale.

Sono le leggi regionali, infatti, che stabiliscono gli standard di qualità dei servizi:

- a) numero massimo di bambini per ogni educatore; b) ricettività minima e massima delle strutture; c) l'orario di servizio; d) il coordinamento delle attività (esistenza di un coordinatore) ed il collegamento con altre strutture e servizi operanti nel territorio; e) i requisiti professionali del personale addetto (tipologia, titoli di studio, esperienza, ecc.); f) le modalità di elaborazione delle tabelle alimentari (es. approvazione della Asl); g) le caratteristiche edilizie ed urbanistiche delle strutture dove è svolto il servizio (metri quadrati per bambino, arredi, attrezzature, ecc.) . Seppure omogenei nel genere, tali standard sono molto differenziati e variano in funzione del territorio, del tipo di servizio, dell'età dei bambini destinatari. Un altro aspetto, di fondamentale importanza, che è disciplinato dalla normativa regionale riguarda una sorta di "obblighi di servizio" per l'infanzia. Si tratta di quegli elementi relativi alla vera e propria erogazione:

- a) definizione di un progetto pedagogico individualizzato;
- b) formazione permanente degli operatori;

- c) monitoraggio e valutazione delle attività;
- d) adozione di carte dei servizi.

Vanno infine richiamati i numerosi atti emanati in sede Europea, che costituiscono importanti punti di riferimento sia in quanto linee guida per le legislazioni dei Paesi membri, sia come parametri interpretativi delle disposizioni nazionali.

La letteratura in materia di *partenariato pubblico privato* (PPP) inserisce gli asili nido tra le “opere tiepide”, in quanto essi hanno le seguenti caratteristiche:

- a) sono comunque previste tariffe poste a carico dell'utenza, anche se non sono sufficienti a garantire l'equilibrio economico finanziario del concessionario;
- b) non sono necessari elevati costi per la realizzazione dell'infrastruttura, ma è comunque necessario un supporto finanziario pubblico in termini di integrazione dei ricavi e/o di un contributo a fondo perduto in fase di gestione;
- c) l'intervento dell'amministrazione riguarda la strutturazione ed il monitoraggio del contratto, la fissazione di parametri per l'erogazione quantitativa e qualitativa del flusso di servizi generato dall'infrastruttura.

Tali caratteristiche distinguono gli asili nido dalle altre strutture scolastiche, dove la realizzazione di partnership pubblico private è possibile solo qualora l'amministrazione concedente si accoli completamente i costi di realizzazione e gestione dell'infrastruttura attraverso il pagamento di un canone. Ciò spiega perché il 67% dei *project financing* finora realizzati per gli asili nido sono ad iniziativa pubblica ed il restante 33% ad iniziativa privata che ha seguito prevalentemente il meccanismo della gara unica di cui poi si dirà.

Riguardo ai soggetti privati, nella maggior parte dei casi i concessionari sono cooperative sociali singole o riunite in consorzi o associazioni temporanee di imprese, cui partecipano anche altre organizzazioni. E' chiaro che essendo le attività da svolgere sia di tipo costruttivo, sia relative alla gestione di un servizio socio

educativo nell'ambito pubblico, il concessionario deve essere qualificato secondo le specifiche regole. Così, esso deve possedere i requisiti di idoneità tecnica certificati da una Società organismo di attestazione (Soa), a meno che il bando non preveda la possibilità di affidamento a terzi delle attività costruttive, ed inoltre essere in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge regionale (laddove esiste) del territorio di riferimento ai fini dell'accreditamento. L'accreditamento è, infatti, un meccanismo di qualificazione ex ante dei soggetti pubblici e privati che gestiscono i servizi, caratterizzato dal possesso di requisiti qualitativi e quantitativi aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti per l'autorizzazione al funzionamento di nidi privati ed è presupposto necessario per la stipula delle convenzioni che accedono a finanziamenti pubblici. Dal punto di vista delle modalità, per gli asili nido, è stata finora realizzata, la tipologia "puramente contrattuale", attuata mediante concessione di costruzione e gestione.

Il *modello concessorio* è caratterizzato dal legame diretto tra partner privato e l'utente finale: il partner privato fornisce un servizio pubblico "in luogo", ma sotto il controllo, del partner pubblico. Ciò non esclude che si possa utilizzare il *modello istituzionalizzato*, che implica la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato (ad esempio una società mista) anche se tale schema non risulta finora utilizzato, data la debolezza socio economica del settore.

Va inoltre sottolineato che, dopo le recentissime modifiche al codice dei contratti, è possibile attribuire in via anticipata la gestione funzionale ed economica di opere o parti di opere già realizzate purché connesse a quelle oggetto della concessione, il che consente di fare operazioni di *project financing* su edifici comunali da ristrutturare e riutilizzare, cercando di trovare dimensioni costruttive ottimali per remunerare l'investimento. Dalle considerazioni che precedono, è evidente che nel settore dei servizi per l'infanzia, l'iniziativa pubblica rimane fondamentale, anche perché a livello locale lo sviluppo dei più ampi servizi sociali è demandato a meccanismi di programmazione partecipata ( ad esempio i Piani di zona di cui alla

legge n. 328/2000), secondo modelli di concertazione e condivisione decisionale, che vedono coinvolti numerosi soggetti pubblici (comune, scuola, Asl) e privati (terzo settore, associazioni, parti sociali). Pertanto, da parte dell'amministrazione procedente si tratta di valutare ex ante non solo la conformità urbanistica e gli altri elementi prima ricordati, ma anche la rispondenza dell'iniziativa alle concrete esigenze e bisogni della collettività locale espressi in altri contesti programmatici. Il che costituisce anche una garanzia sostanziale per i soggetti finanziatori quali le banche. E' chiaro che il privato potrà sempre presentare proposte di realizzazione di interventi in partenariato sia nel caso in cui l'amministrazione pur avendo inserito l'opera nel programma triennale rimane inerte, sia quando l'opera e il servizio non sono contenuti nei vari strumenti di programmazione. Possono essere attuate, inoltre, altre forme di partenariato non riconducibili a quelle sopra esaminate. Valga per tutti l'esempio della classica concessione di servizi, dove l'amministrazione mette a disposizione del privato infrastrutture già esistenti che costituiscono il bene strumentale per l'erogazione del servizio, bene che deve essere gestito e mantenuto.

L'art. 153 del codice dei contratti, può essere invece utilizzata per gli asili nido, e prevede la possibilità degli operatori economici di presentare autonomamente proposte relative alla realizzazione in concessione di opere. Il proponente deve presentare una proposta contenente quantomeno: la relazione illustrativa, la relazione tecnica, il piano economico finanziario, il progetto preliminare e la bozza di convenzione. Da questa documentazione, l'amministrazione dovrà ricavare le informazioni indispensabili per l'approvazione: immobili di riferimento (aree, edifici da ristrutturare), destinazione urbanistica ed interventi previsti; i contenuti della programmazione educativa; le forme di organizzazione del servizio in ordine al personale, direzione, ecc.; il capitale privato da investire e le fonti di finanziamento; i contributi a carico dell'amministrazione; il piano tariffario; durata della concessione e garanzie. Il progetto preliminare presentato dal proponente impegna

l'amministrazione solo dopo essere stato adottato con delibera della giunta ed approvato dal consiglio comunale ai fini dell'inserimento nel programma triennale delle opere pubbliche. Pertanto, anche in questo caso spetta all'amministrazione una valutazione ex ante in ordine alla concreta fattibilità o meno dell'iniziativa. Dopo l'approvazione, il progetto preliminare è posto a base di gara per l'affidamento di una concessione, alla quale è invitato il proponente che assume la denominazione di promotore. La gara, come nel caso di iniziativa pubblica, potrà seguire la procedura aperta o ristretta e l'aggiudicazione dovrà seguire il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Gli elementi da considerare, oltre a quanto previsto dall'art. 83 del codice dei contratti pubblici, potranno essere riferiti agli aspetti:

- tecnico organizzativi (qualità della progettazione, caratteristiche estetiche e funzionali, tempistica);
- gestionali (progetto educativo, qualificazione del personale, servizi migliorativi e aggiuntivi, certificazioni di qualità);
- economici (quadro dei costi complessivi, aggiornamento dei canoni, valore delle manutenzioni).

Se il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dall'aggiudicazione definitiva, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte del miglior offerente. Dopo l'aggiudicazione, l'aggiudicatario ha facoltà di costituire una società di progetto che diventa titolare della concessione.

Gli atti di concessione disciplinano il rapporto tra amministrazione concedente e concessionario e riguardo agli asilo nido rappresentano lo strumento fondamentale per assicurare una corretta gestione, proprio perché l'investimento iniziale è più basso rispetto al volume complessivo dei flussi di cassa ed il tipo di servizio è uno di quelli più delicati erogati dal comune.

Per un *principio di economia* è auspicabile che il tutto sia ricondotto ad un unico atto, a meno che i soggetti concessionari non siano già stati accreditati con procedure separate e precedenti alla gara. Per quanto riguarda il rapporto, l'amministrazione si fa carico innanzi tutto del **rischio di domanda** in quanto spetta ad essa assicurare l'utilizzazione di tutti i posti disponibili per tutta la durata della concessione e pagare, nel corso della gestione, le differenze tra *tariffe ordinarie* e *tariffe agevolate* per determinate categorie di utenti (basso reddito, portatori di handicap) oppure garantendo la corresponsione al concessionario di un canone fisso cui sottrarre gli importi versati allo stesso concessionario dagli utenti. E' evidente che la selezione dell'utenza viene fatta comunque dall'amministrazione stessa applicando il regolamento di accesso e vigilando sul rispetto delle regole. Questo comporta che il rapporto instaurato tra amministrazione e concedente deve essere strutturato sul modello delle convenzioni stipulate sul presupposto dell'accredimento .

I rischi di costruzione e di disponibilità sono trasferiti in capo al soggetto privato che si fa carico sia del servizio finale (con riferimento ai bambini) sia dei servizi strumentali (mensa, manutenzioni, pulizie. Non si può escludere che l'amministrazione si faccia carico di una *garanzia* per la copertura dei costi derivanti dalla revisione dell'equilibrio economico finanziario o da varianti che superino complessivamente una quota determinata dell'investimento (es. 10%), da realizzarsi mediante corresponsione di un nuovo contributo o della proroga dei termini di convenzione, e quindi in grado di incidere, sul piano pratico, sull'effettiva allocazione dei rischi. Per quanto riguarda il servizio da erogare, sono, in genere, previste coperture assicurative a carico del privato nella fase di gestione, giustificate dalla particolarità degli utenti. Così, sono previste:

- **polizza assicurativa per responsabilità civile verso terzi**, a copertura dei danni recati dal personale nell'espletamento del servizio;
- **polizza infortuni** a favore dei bambini e degli operatori;



- **assicurazione all risk** sull'immobile;
- garanzia fideiussoria pari al 10% dell'ammontare complessivo dell'investimento a copertura degli oneri per il mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalla gestione.

Tra i contenuti delle convenzioni può essere compresa la possibilità accordata al concessionario di predisporre ed erogare servizi aggiuntivi a pagamento separato rivolti ai bambini ed alle famiglie (ad esempio centri vacanze, ludoteche, ristorazione). Questa possibilità aiuta a trovare e garantire flussi di cassa differenziati rispetto a quelli legati al servizio principale, che consentono di rendere meglio sostenibile nel tempo l'investimento iniziale. Di fondamentale importanza è la disciplina del regime giuridico dell'opera sia durante il periodo di gestione sia alla scadenza di questo. L'asilo appena costruito potrebbe essere preso in carico come bene patrimoniale indisponibile del comune e, durante gli anni di gestione, rimanere in possesso del concessionario che lo restituirà alla scadenza della concessione. Tuttavia, il bene può essere contabilizzato "fuori" dal bilancio pubblico se il privato si assume per intero i rischi di costruzione e di disponibilità, rimanendo in capo all'amministrazione il solo rischio di domanda.

L'asilo nido coinvolge innanzi tutto i bambini, i genitori e gli educatori, poi i responsabili dell'amministrazione committente e del concessionario. E' indubbiamente necessario che i genitori vengano coinvolti nella programmazione e nella gestione, in quanto soggetti che al tempo stesso pagano la tariffa e ricevono, seppure indirettamente, il servizio. Si pone pertanto il problema se tale coinvolgimento debba riguardare soltanto il percorso socio educativo oppure estendersi anche agli aspetti più propriamente gestionali. Va ricordato in proposito che siamo di fronte ad un servizio erogato secondo la logica della prestazione e non secondo regole di mercato, per cui non è prefigurabile un rapporto di utenza simile a

quello dei servizi pubblici tout court che dovrebbe consentire agli utenti di poter scegliere tra gestori diversi.

L'esperienza mostra che la disciplina della gestione partecipata può essere contenuta, nelle leggi regionali, nei regolamenti specifici dei comuni e nelle carte dei servizi. La partecipazione può essere assicurata attraverso meccanismi procedurali oppure attraverso soluzioni strutturali. Seguendo il primo modello, il coinvolgimento dei genitori può riguardare l'elaborazione del piano educativo individuale (PEI), la programmazione di incontri periodici delle famiglie con gli educatori, l'organizzazione di incontri di formazione per i genitori in funzione di supporto alla genitorialità, la valutazione complessiva del servizio con gli strumenti della **customer satisfaction** . Diversa soluzione è quella strutturale, dove si introducono nel contratto compiti di vigilanza e di controllo posti in capo a tavoli di coordinamento misti, con il compito di monitorare l'andamento della gestione del servizio e predisporre le relazioni di regolare esecuzione ai fini della corresponsione dei contributi da parte dell'amministrazione.

Le concessioni di lavori pubblici ed il *project financing* per gli asili nido, oltre ai vantaggi evidenziati in precedenza, presentano alcune criticità in parte identiche a quelle riscontrabili nella realizzazione di qualsiasi opera da gestire, in parte specifiche.

Le criticità interessano sia l'amministrazione sia il privato concessionario.

Il primo punto da mettere in evidenza riguarda i tempi procedurali.

Questi dipendono sostanzialmente dal tipo di soluzione seguita:

- per l'iniziativa pubblica, tra indizione della gara ed avvio di gestione trascorrono in media tre anni, cui va aggiunto il tempo di preparazione degli atti. Tuttavia, se si imposta bene la documentazione di base e le procedure di approvazione dei progetti e di affidamento i tempi possono essere ridotti notevolmente;

- per l'iniziativa privata invece i tempi possono essere un po' più lunghi, intorno ai quattro anni. E' evidente che lo sforzo organizzativo iniziale va considerato alla luce del beneficio di avere una strutturazione dettagliata dell'iniziativa e della continuità del servizio derivante dalla lunga durata del rapporto concessorio, la cui media è intorno ai 25 anni.

Tra le questioni emerse dalle procedure finora attuate, merita attenzione quella relativa alla "valutazione dell'esperienza" pregressa, che viene richiesta al soggetto o ai soggetti partecipanti. In proposito sia la giurisprudenza, sia l'Autorità per i contratti pubblici, hanno avuto modo di ribadire che tale elemento attiene direttamente all'offerente e non al merito tecnico dell'offerta e, dunque, possono essere assunti a requisiti di pre-qualificazione delle imprese ai fini della partecipazione alla gara, ma non possono essere valutati ai fini dell'aggiudicazione. Di conseguenza, essendo le esperienze di concessione e gestione o di *project financing* di asili nido non molto diffuse, occorre considerare bene da parte delle amministrazioni se ricorrere o no a tale requisito. Dal punto di vista del privato costituisce una criticità la difficoltà di avere credito per finanziare l'investimento iniziale, qualora si consideri che, soprattutto in questo periodo di crisi e di crediti in sospenso per contratti in essere con la pubblica amministrazione, non è agevole accedere a prestiti presso il sistema bancario per mancanza di adeguate garanzie. Pertanto diventa fondamentale il ruolo che possono giocare i finanziatori, nella valutazione ex ante della concreta fattibilità del progetto. E' presente inoltre il cosiddetto "rischio amministrativo" che risiede nella presenza di meccanismi di conclusione e di risoluzione del contratto rimessi essenzialmente alla potestà dell'Amministrazione. L'imprevedibilità di tale fattore di rischio, soprattutto in contesti caratterizzati dalla instabilità degli orientamenti politici e sociali circa l'interpretazione dell'interesse pubblico, può scoraggiare la partecipazione ad operazioni che richiedono investimenti la cui remuneratività

dipenda dal raggiungimento del pieno sviluppo del progetto, anche se – va ricordato – la legislazione prevede l'indennizzo sia in caso di risoluzione sia in caso di revoca.

Nelle altre ipotesi (annullamento d'ufficio), la giurisprudenza tende a ritenere risarcibili i danni derivanti da provvedimenti di secondo grado, seppur legittimi, ma tardivi. Dal punto di vista dell'Amministrazione, potrebbe costituire una criticità la gestione contabile del rapporto concessorio. In effetti, il contributo da corrispondere al concessionario se imputato alle spese in conto capitale può far scaturire impegni pluriennali solo rispettando precise regole e dimensioni temporali stabilite dalla specifica normativa. Più agevole sembra la gestione delle spese correnti, che costituiscono canoni; occorre dunque differenziare bene le due tipologie.

Un ulteriore punto critico è rappresentato dall'obbligo di ripristinare l'equilibrio del piano economico finanziario che si è alterato in ragione di nuove disposizioni legislative o regolamentari (ad esempio, ulteriori agevolazioni tariffarie). A ciò si può ovviare, ad esempio, utilizzando la possibilità di derogare ai limiti di durata della concessione, incrementando gli anni complessivi del rapporto e tenendo presente che il contributo pubblico deve essere parametrato ad un principio di congruità.

Il benessere di una città si misura anche guardando ai servizi per l'infanzia di cui dispone, gli asili nido aiutano i bambini a crescere meglio in una fase della vita delicata e complessa che resterà di base, nel bene e nel male, per le successive tappe evolutive. Nelle città in cui ci sono servizi per l'infanzia aumentano le donne che lavorano, ma soprattutto aumentano le coppie che decidono di mettere al mondo dei figli. In sintesi, le città nelle quali ci sono più servizi per l'infanzia, vivono meglio e si predispongono ad un futuro migliore. Quindi un'amministrazione comunale coerente dovrebbe avere tutto l'interesse a mantenere, ed anzi a rilanciare i servizi per l'infanzia di cui dispone. L'Amministrazione comunale di Taranto, attraverso la Direzione Pubblica Istruzione Cultura Spettacolo Sport, ha avviato per rispondere alle esigenze dei cittadini l'apertura straordinaria dell'Asilo

nido Baby Club per il mese di Luglio, un servizio integrativo rivolto ai minori di età compresa tra i tre ed i trentasei mesi. L'asilo nido ex comunale Baby Club, rimasto inutilizzato per qualche anno, è stato dato in gestione a privati (sempre con finanziamenti PAC) a cominciare dallo scorso aprile e se il progetto è apparso come una meteora nel bando comunale per la raccolta delle iscrizioni, è poi sparito al momento della pubblicazione delle graduatorie delle domande di iscrizione raccolte. Pare che le domande siano state tanto poche, che la Direzione competente ha ritenuto inutile farne una graduatoria.

Tale situazione ha determinato tra i cittadini sgomento ed ha determinato la nascita di comitati di diverso tipo tra cui spicca il comitato " *Io amo gli asili nido di Taranto*" che ritenendo che la partita dei servizi comunali per l'infanzia sia una partita troppo importante per il benessere e il futuro di una comunità, da essere giocata sterilmente fra posizioni contrapposte ha richiesto all'amministrazione comunale di rivolgere una maggiore attenzione alle opportunità previste dal decreto legge 113 del 3 giugno 2016 (misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali), così detto "enti locali", e dai decreti relativi alla legge 107/15. In particolare, hanno chiesto con forza alla Direzione Pubblica Istruzione e cultura di impegnarsi, nell'immediato, per tutti negli adempimenti preliminari di competenza, necessari alla Direzione Risorse Umane, per assumere le educatrici direttamente, con contratti a tempo determinato di formazione e lavoro.

I risultati ottenuti dalla sperimentazione del *Baby Club* hanno dimostrato che :

- i genitori preferiscono i servizi comunali per l'infanzia, per aspetti di qualità e di stabilità, che i privati non possono assicurare;
- non si possono progettare i servizi, senza una preliminare, attenta analisi dei bisogni espressi dal tessuto sociale;
- i finanziamenti pubblici previsti dai PAC dovrebbero essere utilizzati non per sostituire i servizi comunali esistenti, ma per integrarli e rinnovarli.

Obiettivo da perseguire e realizzare sarebbe l'elaborazione di un progetto dove l'amministrazione non possa più continuare a sottrarsi, come ha fatto sino ad ora, all'idea di un confronto con le famiglie, e i comitati che le rappresentano, ma anche (ovviamente) con gli operatori, e i loro rappresentanti sindacali.

Il progetto oggetto della nostra ricerca prevede:

- più partecipazione delle famiglie;
- introduzione di orari più flessibili di fruizione del servizio;
- coordinamento pedagogico dei servizi;
- aggiornamento permanente in servizio di tutti gli operatori;
- rinnovo degli arredi e riqualificazione degli spazi;
- creazione di strutture ecocompatibili;
- riqualificazione degli spazi esterni a verde anche di quelli dati in gestione.