

ASILI NIDO E COMUNI

Nota del dott. Alceste Santuari



TRGA Trentino Alto Adige, Sez. Trento, 20 dicembre 2012 n. 377

Appalto di servizi - Utenza debole e perciò vulnerabile - Necessità rapporto personale educativo-bambini essenziale per un'utenza particolarmente debole e perciò vulnerabile - Inosservanza delle prescrizioni del bando di gara - Esclusione dal confronto e mancanza di legittimazione a contestare l'aggiudicazione

1. Un comune (Rovereto, in provincia di Trento) decide di bandire un appalto concorso con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'assegnazione della gestione del servizio in due degli asili di competenza comunale. Alla gara partecipano due raggruppamenti temporanei di impresa, entrambi composti da soggetti non profit (associazioni e cooperative sociali), ai quali il bando chiedeva di apportare specifiche competenze tecniche per l'elaborazione dei progetti pedagogico ed educativo e per le eventuali migliorie nell'esplicazione del servizio e nella gestione delle attrezzature e della struttura.

Il raggruppamento che risultava secondo nell'aggiudicazione del punteggio presentava ricorso contro l'esito della procedura ad evidenza pubblica, sostenendo che il raggruppamento graduato primo non avrebbe rispettato taluni parametri previsti dal bando.

La sentenza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa sez. di Trento del 20 dicembre 2012, n. 377, con la quale è stato respinto il ricorso del raggruppamento secondo classificato, considerato non legittimato a partecipare alla gara, merita attenzione in specie per la particolare configurazione che i giudici amministrativi trentini hanno inteso attribuire al servizio di asilo nido.

In primis, preme evidenziare che trattasi di materia affidata, ai sensi della legge provinciale 12 marzo 2002, n. 4 (*Nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*) alla competenza degli enti locali che, nell'ambito della propria programmazione, hanno il compito di istituire e sostenere il sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e di assicurare il servizio nido d'infanzia ovvero gli altri servizi del sistema socio-educativo a tutte le bambine e a tutti i bambini residenti nel loro territorio.

Il Comune di Rovereto, alla stregua di molti altri enti locali italiani, si è dotato di un proprio Regolamento al fine di disciplinare nel dettaglio la gestione e il funzionamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Alla luce del suddetto regolamento e del disciplinare di gara, i giudici hanno ritenuto che l'offerta gestionale-organizzativa delle concorrenti non poteva proporre una presenza differenziata di personale educativo nella fasce flessibili in base sia alla propria offerta formativa che alla minore presenza di bambini, tenuto conto dei dati forniti dal Comune stesso e riferiti all'anno precedente a quello della procedura ad evidenza pubblica. In particolare, i giudici amministrativi censurano l'impiego delle figure di coordinamento quali "sostitutive" in caso di carenza organica del personale addetto all'assistenza.

Si tratta di una valutazione significativa atteso il particolare servizio di cui trattasi, nel quale – sottolinea il Tribunale di Trento – il rapporto personale educativo-bambini costituisce un elemento "essenziale per un'utenza particolarmente debole e perciò vulnerabile". Da ciò discende, a giudizio dei giudici, che *"l'inosservanza delle prescrizioni del bando di gara comporta infatti l'esclusione del confronto quando si tratti, come nel caso di specie, di prescrizioni previste dall'Amministrazione in sede regolamentare e che sono essenziali a garantire il corretto svolgimento della gestione dei nidi perché"*

rispondono ad un particolare (e, in questo caso, particolarmente delicato) interesse della Pubblica Amministrazione appaltante”.

Ancora una volta il ruolo (delicato) degli enti locali quali “terminali” incaricati dall’ordinamento giuridico di assicurare la fruizione dei servizi alla persona viene dalla sentenza in parola rimarcato e valorizzato. Si ricorda, infatti, che la legge 8 novembre 2000, n. 328 recante “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” ha disposto, inter alia, in merito:

- al trasferimento di poteri alle Regioni e agli Enti Locali;
- all’introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale;
- al ruolo del Terzo Settore, della famiglia, delle organizzazioni di auto-mutuo aiuto;
- alle forme di integrazione e di interazione sul territorio;
- alle autorizzazioni e all’accreditamento.

Per quanto attiene alle conseguenze più propriamente istituzionali, l’assetto definito dalla legge quadro ha implicato un ripensamento generale e approfondito delle modalità e delle azioni che caratterizzano gli interventi e i servizi sociali in Italia. Nell’architettura complessiva del disegno riformatore, un ruolo da protagonisti è appunto riconosciuto ai Comuni, enti territoriali cui spetta la titolarità delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale.

In particolare, spetta ai comuni:

- la programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete;
- l’erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche;
- l’autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale;
- la definizione dei parametri di valutazione;
- la promozione delle risorse della collettività;

- il coordinamento e l'integrazione degli enti che operano nell'ambito di competenza locale;
- il controllo e la valutazione della gestione dei servizi;
- la promozione di forme di consultazione allargata;
- garantire la partecipazione dei cittadini al controllo della qualità dei servizi.

In questo contesto, il Comune, quale entità giuridica ed organizzativa autonoma, impegnato nella gestione ed erogazione, sia direttamente sia attraverso appositi enti strumentali e organizzazioni non profit, dei servizi alla persona, in particolare quelli di natura socio-assistenziale, si è trovato dunque ad assumere maggiori responsabilità. In questa prospettiva, pertanto, emerge con chiarezza l'importanza strategica di individuare nei bandi di gara le adeguate garanzie e tutele che gli organismi del terzo settore sono chiamati ad implementare, giusta la finalità di pubblica utilità che i servizi alla persona, e tra questi quelli socio-educativi, sono chiamati a realizzare.

Per gli enti locali, in particolare, la problematica relativa all'individuazione di quale forma gestionale adottare rappresenta una questione cruciale in quanto la sua individuazione rimanda alla ridefinizione dei poteri intesi come funzioni e competenze fra i vari soggetti pubblici e privati che costituiscono il sistema di gestione degli interventi a livello locale.