

Seminario

DIALOGANDO CON LE ZONE

**Riflessioni e spunti dai gruppi di lavoro
dei Coordinamenti Zonali**

“Linee operative per le procedure di gara”

intervento di

Francesco Fragola

Federsolidarietà - Confcooperative Toscana

Firenze, 19 dicembre 2016

Istituto degli Innocenti - Piazza SS. Annunziata, 12 – Firenze

LINEE OPERATIVE

per le procedure di gara

per l'affidamento dei servizi educativi alla prima infanzia

- **L.R.T. 32/2002**, così come modificata dalla **L.R.T. n. 3 del 27 gennaio 2013** ed attuata dal **DPGRT n. 41/R del 31 luglio 2013** e ss.mm..

- **Regolamento 30 luglio 2013, n. 41/R** (*Regolamento di attuazione dell'articolo 4 bis della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro" in materia di servizi educativi per la prima infanzia*) così come modificato dal **Regolamento 20 giugno 2014, n. 33/R.**

La principale finalità a cui ha teso il lavoro del gruppo è stata quella di individuare una **coerenza stretta** tra l'approccio toscano alla qualità dei servizi e le **strategie operative per l'affidamento dei servizi in stretta connessione con il Regolamento 41/R/2013 e la normativa vigente in materia di appalti, di cui al D.Lgs. 50/2016.**

D.LGS. 18 aprile 2016, n. 50 - Codice dei contratti pubblici.

Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

La **Legge 328/2000** - "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" all'art. 5 - **comma 3**, invita le regioni ad adottare "specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra EE.LL. e TS, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona", sulla base delle indicazioni fornite dal **D.P.C.M. 30 marzo 2001** - "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000 n. **328**" che individua, tra l'altro, i seguenti criteri per regolamentare i rapporti tra soggetti del TS ed EE.PP.:

1. privilegiare le procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate;
2. divieto dell'affidamento dei servizi con il metodo del massimo ribasso;
3. che l'oggetto dell'affidamento sia l'organizzazione complessiva del servizio, con assoluta esclusione delle mere prestazioni di manodopera.

LINEE OPERATIVE

**per le procedure di gara
per l'affidamento dei servizi educativi alla prima infanzia**

Sono articolate in:

- **Notazioni preliminari**
- **Parte 1^a – Riferimenti generali**
- **Parte 2^a – Procedimento di valutazione e aggiudicazione**
- **Parte 3^a – Altri aspetti delle procedure di affidamento**

Notazioni preliminari

Tre notazioni preliminari si sono imposte alla luce della sopravvenuta nuova disciplina generale in materia di contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016):

1. le linee operative riguardano esclusivamente gli affidamenti dei servizi alla prima infanzia qualificabili come appalti di servizi e dunque assoggettati al rispetto della nuova disciplina statale in materia di appalti e di quella regionale;

2.1 particolare attenzione sarà rivolta - considerato il nuovo regime normativo dei servizi sociali, nei quali rientrano i servizi socio-educativi - alla **disciplina delle procedure di affidamento contenuta agli artt. 140 e ss. del Codice per gli appalti sopra soglia comunitaria** (soglia prevista dall'art. 35 del Codice, di importo complessivo superiore ad euro 750.000 al netto dell'IVA);

2.2 fermo restando che per quanto riguarda gli **affidamenti sotto soglia** occorrerà garantire il **rispetto dei principi generali del Codice**, le specifiche disposizioni applicabili, nonché la **parte seconda** (Procedimento di valutazione e aggiudicazione) **delle presenti linee operative.**

3. infine, dato il **carattere evolutivo della nuova disciplina sui contratti pubblici**, anche le presenti Linee Operative seguiranno l'attuazione del Codice, anche avuto riguardo alle previste **Linee Guida dell'ANAC.**

Notazioni preliminari

Il lavoro svolto ha privilegiato il **confronto** e la **condivisione** tra i soggetti che a vario titolo si occupano di servizi educativi per la prima infanzia.

Assi portanti della riflessione e del confronto – e quindi delle stesse Linee operative - sono stati:

- **oggetto dell'appalto,**
- **soggetti ammessi e condizioni di partecipazione,**
- **clausola sociale,**
- **base d'asta e criteri di aggiudicazione,**
- **progetto pedagogico, organizzativo e ruolo del coordinamento pedagogico.**

Oggetto dell'appalto

- l'affidamento **deve avere** ad oggetto l'erogazione di un servizio che giustifichi la richiesta di un progetto di gestione e che ribadisca l'autonomia organizzativa del soggetto gestore;
- gli affidamenti di servizi alla prima infanzia **è auspicabile** che abbiano ad oggetto entrambe le tipologie di prestazione (educativa ed ausiliaria) nel rispetto delle diverse competenze e ruoli (v.: art.11, DPGR 41/R del 2013 e ss.mm. e ii.)

Aspetti generali delle procedure di gara

Soggetti ammessi

- partecipazione per i soggetti di cui alla normativa di riferimento nel rispetto dei requisiti di idoneità professionale, di capacità economica, finanziaria e tecnica;
- **richiedere requisiti di idoneità professionale e, in part., iscrizione alla CCIAA in riferimento alle attività oggetto di gara;**
- **richiedere, quale requisito di partecipazione, anche la coerenza tra attività in gara e oggetto sociale statutario;**
- **richiedere l'applicazione dei CCNL di categoria (condizione di esecuzione), richiamando l'applicazione dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro "LEADERS" stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali **comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria** (v.: art.16, c.2, DPGR 41/R del 2013 e ss.mm. e ii.).**

'Clausola sociale'

Viene previsto:

"in caso di cambio di gestione, l'obbligo per l'affidatario di assorbire ed utilizzare prioritariamente nell'espletamento del servizio, qualora disponibili, i lavoratori che già vi erano adibiti quali soci lavoratori o dipendenti del precedente

aggiudicatario" (cit.: parere AVCP n.44, 25.02.2010; C.d.S., III Sezione, n.3639, 9.07.2013; parere AVCP AG19/14, 30.04.2014; T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez.I, sentenza n.6, 2.01.2015; D.Lgs. 50/2016).

Aspetti generali delle procedure di gara

Requisiti di partecipazione

Ribadito il principio di proporzionalità tra base d'asta e requisiti di capacità economica e finanziaria e capacità tecnica richiesti per la qualificazione alla gara.

Base d'asta

- i bandi per l'affidamento dei servizi educativi **devono** esplicitare con chiarezza i criteri/elementi adottati dalla stazione appaltante nella determinazione della base d'asta, individuata in modo trasparente nel rispetto di: **CCNL, oneri per la sicurezza e parametri di qualità** (v. Regolamento reg.le);
- la base d'asta debba intendersi sempre **al netto degli oneri di legge (IVA)**.

Modalità di aggiudicazione

L'aggiudicazione avviene in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 95 del Codice), ovvero al miglior rapporto qualità prezzo, andando a valutare in modo preminente la qualità dell'offerta tecnica e progettuale (80 punti) rispetto a quella economica (20 punti).

Criteri per la valutazione dell'offerta economica

Le stazioni appaltanti **devono garantire**, in ragione della specifica natura dei servizi e degli utenti, il **rapporto proporzionale fra la componente tecnica dell'offerta e quella economica** stabilita negli atti di gara (80 punti offerta tecnica e 20 quella economica), evitando che le formule per l'attribuzione dei punteggi all'offerta economica determinino in concreto effetti contrari rispetto al predetto rapporto.

Per questo motivo è stata indicata una delle formule usualmente utilizzate ai fini dell'affidamento dei servizi sociali:

$$P = \frac{P_m \times 20}{P_o}$$

dove:

P_m = Prezzo migliore offerto

P_o = Prezzo offerto da valutare

Progetto pedagogico, progetto organizzativo e ruolo del coordinamento pedagogico

E' stata ribadita la necessità che i punteggi assegnati agli elementi di natura pedagogico/educativa e a quelli di natura organizzativa siano equilibrati.

E che i bandi:

- richiedano ai concorrenti i riferimenti metodologici e pedagogici della propria proposta;
- prevedano, in seno al gestore, un coordinatore pedagogico, quale responsabile dell'applicazione di tali riferimenti metodologici e pedagogici e quale interfaccia per il coordinatore pedagogico dell'Ente;
- prevedano delle ore specifiche per la figura professionale del coordinatore pedagogico.

Attività aggiuntive e/o complementari al servizio (cosiddette "migliorie")

Le attività complementari del servizio, se contemplate, devono essere pertinenti e funzionali rispetto alle attività prevalenti, avere una limitata assegnazione di punteggio, e non devono produrre effetti sull'offerta economica e riguardare i requisiti organizzativi già previsti dal **Regolamento** (DPGR 41/R del 2013 e ss.mm. e ii.).

Procedimento di valutazione e aggiudicazione

Criteri di valutazione del Progetto pedagogico/educativo	Riferimenti normativi ex Regolamento
Coerenza dei valori esposti nei progetti pedagogico ed educativo	Art.5 - Progetto pedagogico e progetto educativo del servizio Commi 2 e 3.
Organizzazione del personale educativo ed ausiliario	Art.5 - Comma 3, lett. a). Art.11 - Personale dei servizi - Comma 1.
Organizzazione della giornata educativa, programmazione delle attività frontali e non frontali e modalità di documentazione delle attività	Art.5 - Comma 3 lett. b). Art.11 - Personale dei servizi - Comma 4.
Modalità di coinvolgimento delle famiglie	Art.5 - Comma 3, lett. c). Art.4 - Partecipazione delle famiglie.
Continuità educativa con la scuola dell'infanzia e costruzione del lavoro di rete territoriale	Art.5 - Comma 3, lett. d).
Aggiornamento del personale	Art.12 - Formazione.