

L'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA

Linee operative
per le procedure di gara

L'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA

Linee operative
per le procedure di gara

COLLANA EDITORIALE

L'educazione zerosei

Centro Regionale di Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza di cui alla L.R. 31 del 2000, Partecipazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze all'attuazione delle politiche regionali di promozione e di sostegno rivolte all'infanzia e all'adolescenza.



L'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA linee operative per le procedure di gara

A cura di
Jessica Magrini

Hanno partecipato al tavolo

ANCI Toscana, Conferenze per l'educazione e l'istruzione, Legacoop, Confcooperative, Associazione generale Cooperative Italiane, Coldiretti, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa, Istituto degli Innocenti, CGIL, CISL

Coordinamento del tavolo

Roberta Baldini, Referente del Coordinamento Zonale Infanzia Alta Val d'Elsa

Ringraziamenti

Si ringrazia l'Avv. Luciano Gallo - Membro del gruppo tecnico di ANCI nazionale sul codice dei contratti pubblici per l'apporto offerto allo svolgimento dei lavori

Segreteria di redazione

Paola Senesi

Progettazione grafica e impaginazione

Rocco Ricciardi

2019, Istituto degli Innocenti, Firenze
ISBN 978-88-6374-068-4

La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nel quadro delle attività del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutta la documentazione prodotta dal Centro regionale è disponibile sul sito web:
www.minoritoscana.it

La riproduzione è libera con qualsiasi mezzo di diffusione, salvo citare la fonte e l'autore.

Le fotografie a corredo del testo sono state fornite dai servizi educativi toscani 0-6 e raccolte nell'archivio documentale sul *Tuscan Approach* all'educazione dei bambini presso l'Istituto degli Innocenti, Firenze.

INDICE

p. 05	PREMESSA	1
p. 08	IL QUADRO DEI SERVIZI GESTITI MEDIANTE APPALTO	2
	“LINEE OPERATIVE” PER LE PROCEDURE DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ALLA PRIMA INFANZIA	3
p. 17	Introduzione	
p. 21	Parte Prima – Riferimenti generali	
p. 28	Parte Seconda – Procedimento di valutazione e aggiudicazione	
p. 34	Parte Terza – Altri aspetti delle procedure di affidamento	
	PROTOCOLLO D’INTESA	
p. 36	tra Regione Toscana, Anci Toscana, Conferenze zonali per l'educazione e l'istruzione, Legacoop sociali Toscana-Lega regionale Toscana cooperative e mutue, Federsolidarietà- Confcooperative Toscana, Agci solidarietà-Agci Toscana, Coldiretti, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa, Istituto degli Innocenti, Cgil e Cisl	

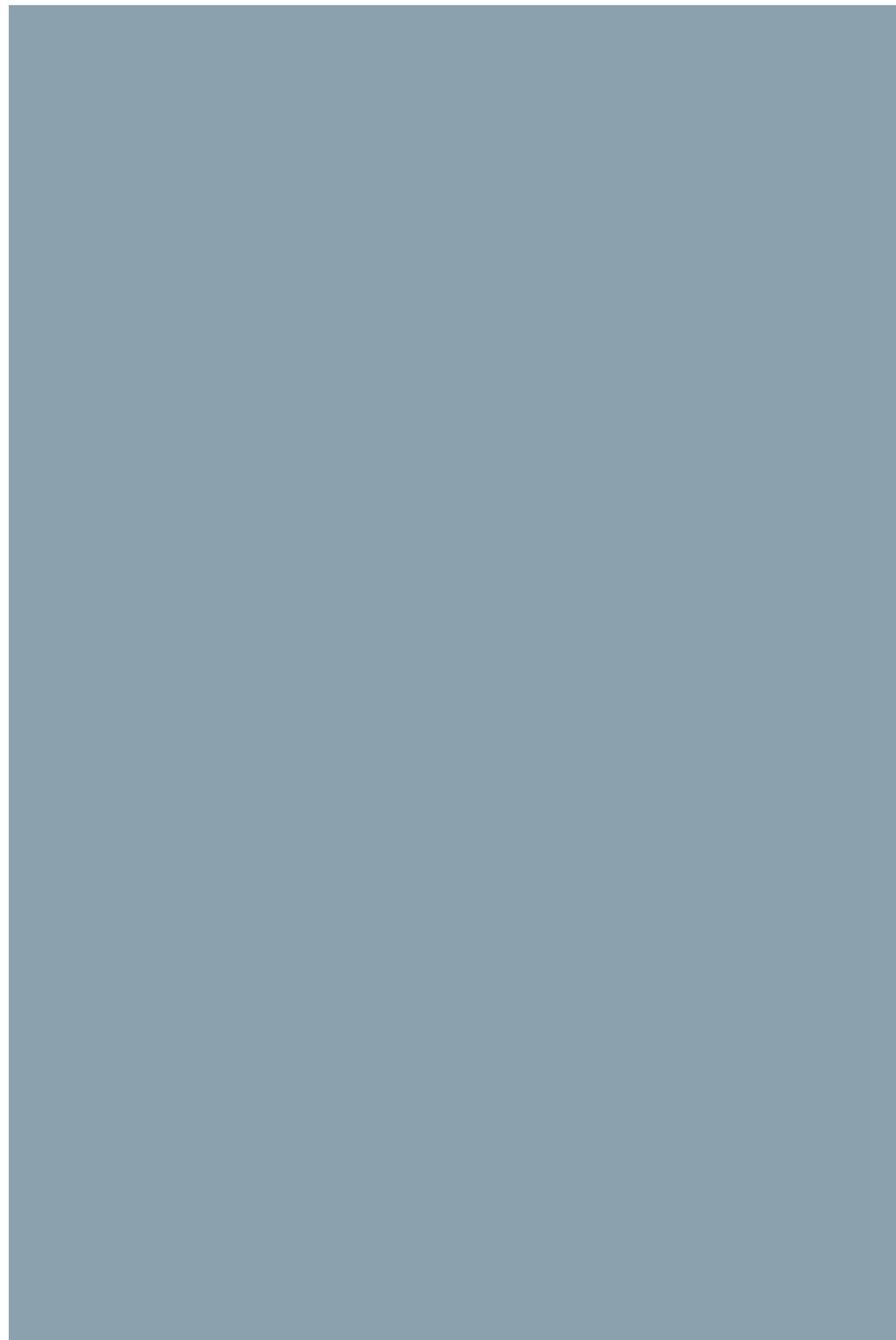
PREMESSA

Nel 2014 la Regione Toscana ha ritenuto opportuno costituire un tavolo con gli enti che a vario titolo si occupano di servizi educativi per la prima infanzia, al fine di approfondire il tema delle forme di gestione degli stessi, con particolare riferimento a quella indiretta, quale modalità prioritaria nel sistema integrato da zero a tre anni. La principale finalità di tale gruppo di lavoro è stata quella di individuare una coerenza stretta tra l'approccio toscano all'educazione della prima infanzia e le strategie operative per l'affidamento dei servizi, nel rispetto del Regolamento regionale di cui al D.P.G.R. 41/R/2013 e la nuova normativa vigente in materia di appalti.

La comune riflessione è stata articolata, partecipata (da una pluralità di soggetti che hanno portato competenze e conoscenze diverse con l'obiettivo di elaborare una sintesi operativa) e condivisa, coerentemente con la normativa di riferimento in materia. Il documento si colloca tra gli strumenti regionali di indirizzo per le amministrazioni locali, con la funzione di orientare e armonizzare le pratiche sui territori. Il tema della gestione indiretta dei servizi per la prima infanzia è una costante per molti enti e non è certo destinata ad essere residuale nel panorama del sistema integrato dei servizi all'infanzia, come ben si evince dai dati che verranno riportati qui di seguito. Oggi ci troviamo di fronte ad una pluralità di approcci nell'interpretazione delle norme relative all'affidamento dei servizi, che talvolta non consentono di realizzare interventi di qualità. Con DGR n. 1322 del 2016 e relativo protocollo per l'adozione di tali linee operative sul territorio toscano riportato in allegato al documento medesimo si è proceduto ad approvare le "Linee operative per le procedure di gara per l'affidamento dei servizi alla prima infanzia". Il testo è stato aggiornato con l'adeguamento alle sopraggiunte modifiche alla normativa in materia di codice degli appalti. Si presenta qui come documento/ materiale utile per tutti i soggetti del sistema integrato territoriale.



Il tema della gestione dei servizi non è slegato da quello pedagogico. Il *Tuscany Approach* rappresenta la sintesi del quadro complesso e articolato di politiche e buone pratiche realizzate nel territorio toscano a partire proprio dal riconoscimento di alcuni fattori determinanti per la qualificazione stessa del sistema: la governance e il coordinamento del sistema integrato, la formazione di base e permanente degli operatori, l'attenzione alla buona progettazione dello spazio educativo, la elaborazione di un curriculum flessibile e aperto al possibile, l'investimento sulla partecipazione e sull'educazione familiare. Il sistema di governance territoriale e regionale, nello specifico, rappresenta il contesto nel quale si fondono funzioni pedagogiche e gestionali, al fine di sostenere in modo "razionale" lo sviluppo e la qualificazione dei servizi per l'infanzia in Toscana, in un quadro condiviso di riferimento.



IL QUADRO DEI SERVIZI GESTITI MEDIANTE APPALTO



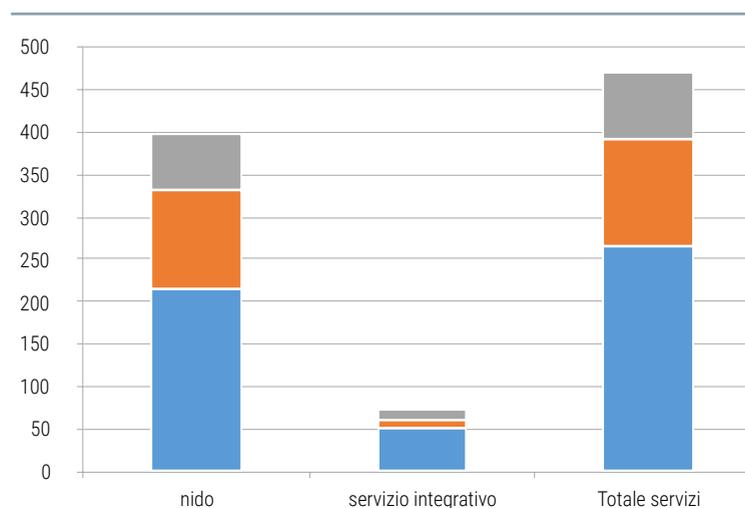
Come si è detto, in Toscana l'appalto rappresenta la modalità prioritaria di gestione del sistema integrato da zero a tre anni. A tal proposito appare opportuno contestualizzare il fenomeno in oggetto attraverso una fotografia che ci restituisca il livello di diffusione della gestione indiretta, mettendone in evidenza i tratti distintivi (rispetto alla tipologia di servizi, alla natura giuridica del gestore, alle forme contrattuali applicate al personale educativo e ausiliario)¹.

Facendo riferimento all'anno educativo 2017/18, solo una minoranza di servizi a titolarità pubblica (pari a 126 su un totale di 470) prevede una gestione diretta; una quota di servizi pubblici altrettanto minoritaria ma comunque rilevante (pari a 77) è interessata da una gestione "integrata" (ovvero con la presenza contestuale di personale pubblico e privato); la maggioranza dei servizi pubblici, sia tra i nidi (216) che tra i servizi integrativi (51) risulta gestita in modalità indiretta.

¹ I dati presentati hanno come fonte il sistema informativo Siria.

Figura 1
Modalità di gestione dei servizi pubblici

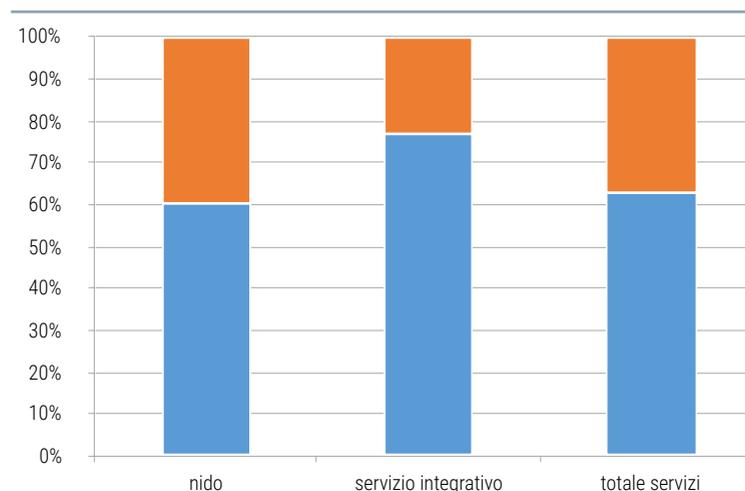
- integrata
- diretta
- indiretta



Più in particolare, ricodificando i casi di gestione integrata in base alla prevalenza di educatori (pubblici o privati) impiegati nel servizio, la gestione indiretta interessa il 60% dei nidi e quasi il 77% dei servizi integrativi a titolarità pubblica.

Figura 2
Nidi servizi integrativi a gestione diretta e indiretta

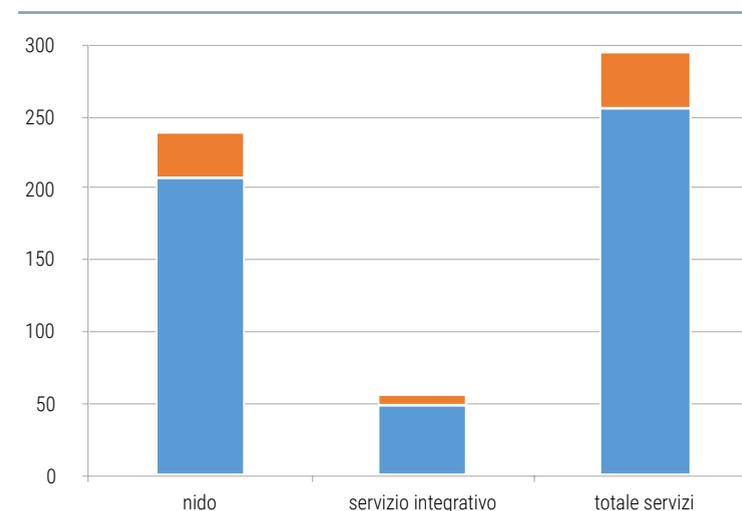
- diretta
- indiretta



Rispetto ai 295 servizi educativi pubblici che affidano la gestione a un soggetto terzo, in 39 casi l'affidamento è effettuato mediante concessione; nei restanti 256 casi viene utilizzata la formula dell'appalto, che interessa complessivamente 207 nidi e 49 servizi integrativi.



Figura 3
Modalità di gestione indiretta per tipologia di servizio



Concentrandoci esclusivamente sui servizi gestiti in appalto, è possibile tracciare un profilo del soggetto appaltatore privato: questo, quasi nel 90% dei casi è un ente non profit, la cui natura giuridica prevalente corrisponde alla cooperativa con mutualità non prevalente (68,1%).



Figura 4
Natura giuridica del gestore privato



Gli educatori operanti nel servizio in appalto hanno prevalentemente un'esperienza in servizio superiore ai 5 anni (nel 78,3% dei casi), un titolo di studio corrispondente al Diploma di scuola superiore afferente all'area psico-pedagogica (55,6%) e risultano impegnati full time all'interno del servizio, ovvero per più di 24 ore settimanali (80,7%).

Figura 5
Educatori operanti nel servizio in appalto per anni di esperienza professionale

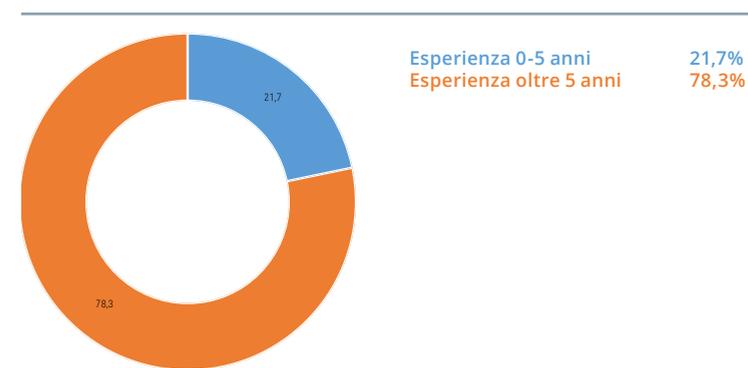


Figura 6
Educatori operanti nel servizio in appalto per titolo di studio

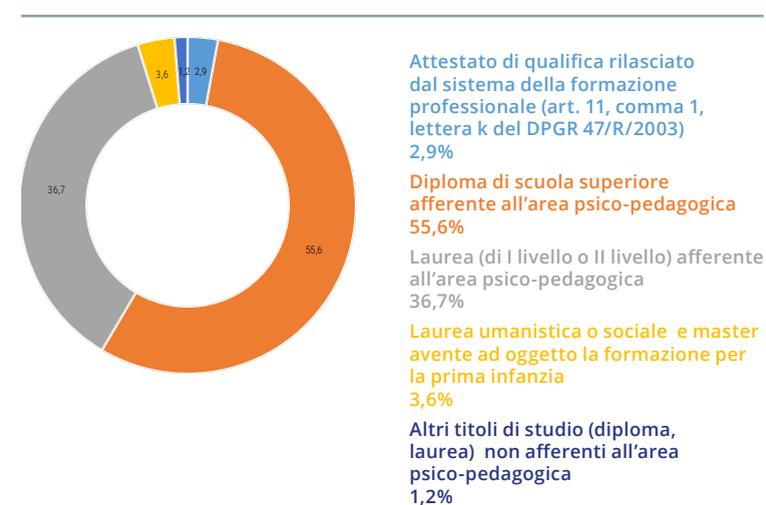
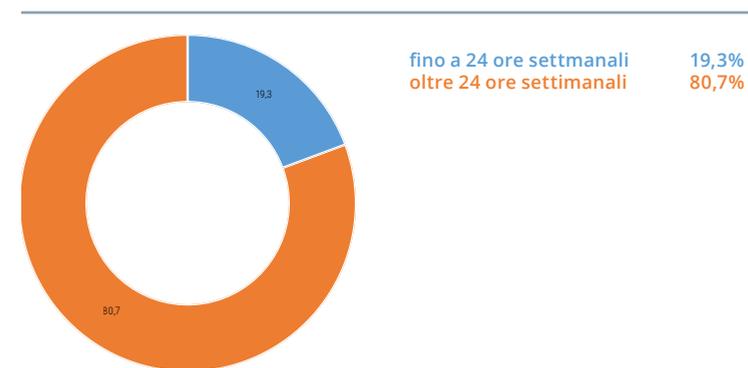


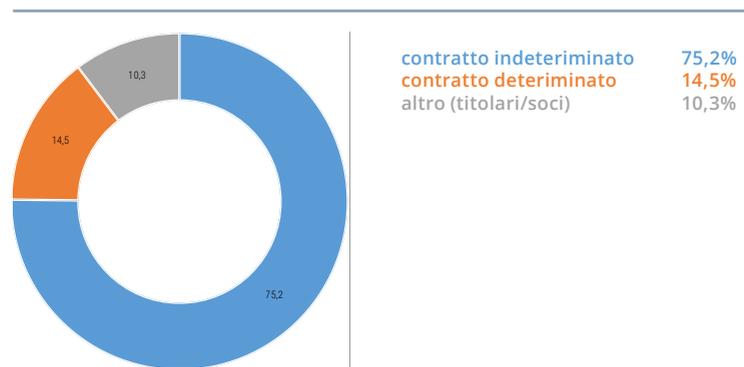
Figura 7
Educatori operanti nel servizio in appalto per ore di lavoro settimanale





In termini contrattuali la maggior parte degli educatori che operano nei servizi in appalto è assunta con contratto a tempo determinato² (75%), riconducibile al CCNL SSAEP- cooperative sociali (93%).

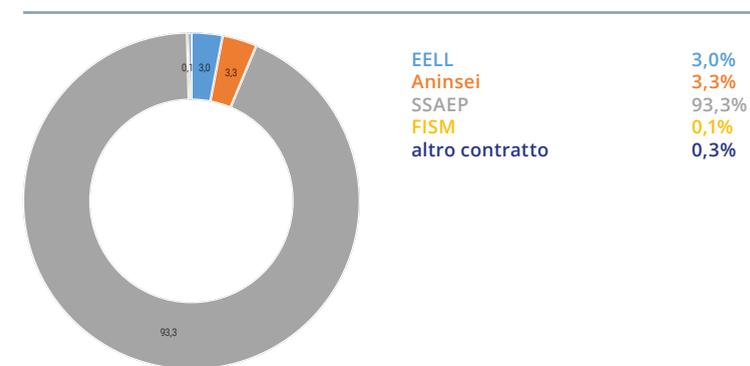
Figura 8
Educatori operanti nel servizio in appalto per forma contrattuale



² È opportuno considerare che anche all'interno di quel 10% di educatori con "Altro" tipo di contratto potrebbero essere applicati contratti a tempo determinato o indeterminato (ad esempio con riferimento ai soci di una cooperativa).



Figura 9
Educatori operanti nel servizio in appalto tipologia di CCNL applicato



Infine, anche per quanto riguarda gli ausiliari, la condizione contrattuale prevalente è quella a tempo indeterminato (82%) per oltre 24 ore settimanali (69,5%).

“LINEE OPERATIVE” PER LE PROCEDURE DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ALLA PRIMA INFANZIA



INTRODUZIONE

Tre notazioni preliminari si impongono alla luce della sopravvenuta nuova disciplina generale in materia di contratti pubblici; il riferimento è, in particolare, al D.Lgs. 50/2016 e ss.mm. (da qui in avanti anche solo “Codice”) in vigore dal 19 aprile 2016 e nel rispetto del regime transitorio ivi stabilito.

In primo luogo, le presenti 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 (cfr. Considerando n. 114 della Direttiva 2014/24/UE).



In secondo luogo, 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, e dunque di importo complessivo superiore a euro 750.000 al netto dell'IVA; fermo restando che per quanto riguarda gli affidamenti sotto soglia occorrerà garantire il rispetto dei principi generali del Codice, le specifiche disposizioni applicabili, prima fra tutti l'art. 36, nonché la parte seconda (Procedimento di valutazione e aggiudicazione) delle presenti linee operative.

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

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. In queste occasioni di incontro è stata sottolineata da tutti l'importanza del tema della gestione indiretta, quale strategia fondante del più complessivo sistema integrato dei servizi per la fascia d'età 0-3. 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 e ss. mm.ii. Pertanto, assi portanti della riflessione e del confronto sono stati: oggetto dell'appalto, soggetti ammessi, requisiti di partecipazione, criteri di aggiudicazione e di valutazione, clausola sociale, formula per l'assegnazione dei punteggi all'offerta economica, progetto pedagogico, progetto organizzativo e ruolo del coordinamento pedagogico.

Di seguito una breve sintesi delle riflessioni maturate dal gruppo di lavoro.

Oggetto dell'appalto

L'affidamento deve avere a oggetto l'erogazione di un servizio (e non la fornitura di manodopera) che giustifichi la richiesta di un progetto di gestione e che ribadisca l'autonomia organizzativa del soggetto gestore. Pertanto, è auspicabile che gli affidamenti di servizi alla prima infanzia abbiano a oggetto entrambe le tipologie di prestazione (educativa e ausiliaria) nel rispetto delle diverse competenze e ruoli, così come definite dal Regolamento regionale vigente in materia di servizi per la prima infanzia.

Soggetti ammessi e condizioni di partecipazione

La partecipazione viene confermata per tutti i soggetti di cui alla normativa di riferimento ed è ribadita la necessità che siano sempre e comunque rispettati i requisiti di idoneità professionale, di capacità economica, finanziaria e tecnica. In sostanza ai soggetti partecipanti viene richiesta una comprovata esperienza, declinata a vario titolo nella gestione dei servizi educativi per la prima infanzia, e una capacità economica e finanziaria proporzionale all'ammontare dell'appalto.

A tale ultimo proposito, trova applicazione quanto previsto dal Codice e in particolare dall'art. 83 e dall'Allegato XVII.

Afferente a questa macro tematica possiamo inserire anche il tema dei contratti di lavoro. Nelle presenti Linee operative viene richiesta, quale condizione di esecuzione, l'applicazione dei CCNL di categoria, richiamando i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro cd. "leaders", stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria, nonché dei contratti di secondo livello regionale.

Clausola sociale

La clausola sociale, prevista dall'art. 50 del Codice, è stata garantita e sottolineata con un richiamo specifico introdotto all'interno delle linee operative, in ossequio agli indirizzi della normativa europea, recepita a livello nazionale.

Base d'asta e criteri di aggiudicazione

Per quanto riguarda la modalità di affidamento, viene sottolineato come la base d'asta debba essere sempre al netto degli oneri di legge e, nello stesso tempo, come debba essere individuata in modo trasparente nel rispetto dei contratti di



lavoro, degli oneri dovuti per la sicurezza e dei parametri di qualità richiesti dalla normativa regionale.

Il bando deve adottare il criterio qualità/prezzo per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa, attribuendo un punteggio preminente alla qualità dell'offerta tecnica e progettuale, con criteri oggettivi e misurabili, rispetto all'offerta economica. Negli atti di gara deve essere, altresì, esplicitato l'utilizzo del principio della riparametrazione. Questa impostazione è coerente con le indicazioni europee e trova corrispondenza nella formula indicata nelle linee operative.

Progetto pedagogico, organizzativo e ruolo del coordinamento

Per quanto attiene l'offerta progettuale le linee operative individuano indicatori e sub indicatori che vanno a valorizzare e a categorizzare tutti gli aspetti di qualità previsti dal regolamento regionale, quali la competenza progettuale pedagogica, quella organizzativa, metodologica, la competenza legata agli aspetti di coordinamento pedagogico e delle diverse professionalità impiegate. Le linee operative offrono anche una proposta di attribuzione di valutazione dei singoli indicatori, lasciando alle stazioni appaltanti la scelta dei punteggi legati al progetto pedagogico organizzativo.

Infine, l'esperienza del personale può essere valorizzata e valutata nei casi di primo affidamento del servizio, definendo sub-criteri riferiti ad aspetti oggettivi dei curricula; diversamente, nei casi di servizi già in essere, l'esperienza del personale deve essere temperata con la clausola sociale.

PARTE PRIMA RIFERIMENTI GENERALI

2.2

Documentazione

La documentazione e gli atti che di norma disciplinano e accompagnano le procedure di gara di appalto riferibili ai servizi alla prima infanzia sono: bando di gara, disciplinare di gara, capitolato tecnico speciale, modulo di presentazione della domanda di partecipazione con allegata la relativa modulistica per le dichiarazioni di cui alla normativa vigente in materia di appalti pubblici, schema di offerta tecnico- progettuale ed economica, schema di contratto.

Legislazione applicabile

I servizi alla prima infanzia rientrano nella categoria dell'Allegato II B al D.Lgs. n.163 del 12 aprile 2006 e successive modificazioni, pertanto, in applicazione degli artt. 20, 27 e 30 dello stesso decreto, le gare di appalto o di concessione relative, erano da ritenersi tra i contratti esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

Come evidenziato in apertura, i servizi sociali - nella nuova normativa - intesi in senso generale e onnicomprensivo, conservano una loro specificità di regime normativo. Viene prevista, al riguardo, la possibilità di esperire procedure di gara riservate per un periodo massimo di tre anni, così come da art. 143 del D. Lgs. 50/2016 e ss. mm..

La soglia di riferimento è fissata a 750.000 euro al netto dell'IVA e alle relative procedure si applica un regime alleggerito in ordine alle pubblicazioni e agli avvisi, nel rispetto delle previsioni del Codice. In particolare, agli affidamenti di importo inferiore alla soglia si applicano le disposizioni dell'art. 36 del D.Lgs. 50/2016 le Linee Guida n. 4 dell'ANAC. Le stazioni appaltanti sono poi tenute per tutti gli importi al rispetto delle previsioni di cui agli articoli 37 e 38 del Codice, in ordine alla qualificazione delle stazioni appaltanti. Gli affidamenti, inoltre, devono rispettare i principi comuni rinvenibili negli artt. 30 e 100 del Codice.

Il servizio in oggetto è riferibile alla normativa della regione Toscana in materia di servizi per la prima infanzia, L.R. 32/02, così come modificata dalla L.R. n. 3 del 27 gennaio 2013, e attuata dal DPGRT n. 41/R del 31 luglio 2013 e successive modificazioni, nonché in materia di sicurezza di cui alla normativa nazionale e regionale di riferimento.



Le presenti linee operative, pertanto, tengono conto delle disposizioni contenute nella Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo, come recepite dalla Repubblica Italiana con il Codice, in attuazione della delega di cui alla L. 11/2016.

Oggetto e durata dell'appalto

L'oggetto dell'appalto descrive il servizio e/o il progetto di cui alla gara, le finalità e le dimensioni organizzative, declinate e descritte in maniera coerente con quanto richiesto.

Le specifiche di cui sopra, ivi incluso il periodo temporale a cui riferirsi, si intendono contenute nel relativo progetto del servizio, ai sensi dell'art. 23, comma 15, del Codice, e nel capitolato tecnico di ogni specifica gara.

Tenuto conto dell'ambito di intervento, la durata dell'appalto è, auspicabilmente, di almeno tre anni. Nel caso in cui si voglia prevedere il rinnovo la documentazione di gara deve espressamente disciplinare tale possibilità e ai sensi dell'art. 35 del Codice l'importo del rinnovo deve essere computato in quello complessivo al fine di determinare la soglia e la relativa disciplina da applicare

Base d'asta

Il costo è da ritenersi al netto dell'IVA.

Nella determinazione del costo del servizio, anche in applicazione di quanto stabilito dall'art. 23, comma 16, del Codice, occorre fare riferimento:

- al costo orario previsto – per le diverse professionalità richieste dall'appalto – dai CCNL sottoscritti dalle rappresentanze sindacali e datoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale e dalle relative tabelle ministeriali per i differenti inquadramenti di livello e per le diverse tipologie di operatori: personale ausiliario e di servizio (ad es.: addetti



alla cucina, dove prevista), personale educativo e personale di coordinamento pedagogico e gestionale;

- agli oneri per la gestione della sicurezza del posto di lavoro e per rischi specifici anche derivanti da eventuali interferenze (sono invece a carico e nella responsabilità dell'operatore economico i costi per la gestione della sicurezza di quegli aspetti specifici connessi con l'attività aziendale; l'operatore economico deve comunque e in ogni caso specificare e quantificare gli oneri per la gestione della sicurezza di quegli aspetti specifici e connessi all'attività aziendale, senza che questi rappresentino un corrispettivo aggiuntivo a quello indicato nell'offerta economica); il presente importo non è soggetto al ribasso d'asta;
- altre voci che compongono il costo del servizio (materiali, manutenzioni, arredi, ecc.).

Soggetti ammessi

Possono partecipare alla gara i seguenti soggetti per i quali non sussistano le cause di esclusione di cui all'art. 80 del D.Lgs. 50/2016:

- soggetti di cui all'art. 45 del citato D.Lgs. 50/2016;
- soggetti pubblici o organismi pubblici (cfr. Determinazione n. 7 del 21 ottobre 2010 dell'AVCP).

Requisiti e modalità di ammissione e partecipazione alla gara

Per questa parte si rimanda alla normativa vigente in materia di appalti.



Requisiti di idoneità professionale, capacità economica e finanziaria e capacità tecniche e professionali

Con riferimento ai requisiti di ordine generale si applica quanto previsto dall'art. 80 del Codice, nonché le Linee Guida attuative dell'ANAC.

Per quanto riguarda il requisito della capacità economica e finanziaria, fermo restando quanto previsto dalla normativa vigente, le stazioni appaltanti specificano negli atti di gara il requisito di capacità economica e finanziaria, in applicazione dell'art. 83 del Codice; in caso di fatturato minimo annuo, oltre a quanto previsto dal quinto comma della disposizione sopra richiamata, le stazioni appaltanti possono richiedere che nel fatturato medesimo sia altresì previsto un fatturato minimo nel settore di attività oggetto dell'appalto. Infine, relativamente ai requisiti di capacità tecniche e professionali, in ragione della rilevanza dei destinatari dei servizi, oggetto delle presenti linee operative, in applicazione dell'art. 83, sesto comma, del Codice, a mente del quale "Per gli appalti di servizi (...) le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità", il soggetto partecipante alla gara deve produrre i curricula del personale indicato nella realizzazione del servizio; ognuno degli operatori individuati deve essere in possesso dei requisiti previsti dalla normativa regionale di riferimento.

Oneri a carico dell'appaltatore

Al fine di garantire la migliore qualità dei servizi prestati, l'impresa aggiudicataria assicura, di norma, la stabilità del personale educativo e si impegna, altresì, a realizzare i servizi di cui trattasi in modo da rispettare gli indirizzi pedagogici, educativi, gestionali e relativi alla gestione della qualità, del soggetto appaltante, nonché al rispetto dei parametri previsti dalla vigente normativa regionale in materia di:

- diploma di accesso;
- formazione in servizio;
- rapporto educatore/bambino;
- sostegno alla disabilità;
- ruolo e funzione del coordinatore pedagogico e gestionale del servizio;
- promozione della funzione genitoriale;
- promozione della qualità documentale;
- promozione delle attività di gioco e di relazione dei bambini nel contesto educativo organizzato.

L'impresa aggiudicataria, per i lotti relativi a strutture già attualmente appaltate, anche parzialmente a terzi, assume prioritariamente nell'espletamento del servizio, qualora disponibili, i lavoratori che già vi erano adibiti quali soci lavoratori o dipendenti del precedente aggiudicatario, in possesso dei requisiti richiesti dal capitolato, in applicazione dell'art. 50 del Codice. A tal fine nella documentazione di gara dovranno essere dichiarati i lavoratori attualmente impiegati con indicato il contratto applicato, il livello di inquadramento, l'anzianità, ecc..

L'impresa aggiudicataria si obbliga ad applicare nei confronti dei propri dipendenti le condizioni contrattuali, normative e retributive non inferiori a quelle previste dai CCNL della categoria, sottoscritti dalle OO.SS. e datoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale, nonché dai contratti di secondo livello regionale, e a rispettare tutte le normative vigenti anche in merito alla sicurezza e di cui al D.Lgs. 81/2008 e ss. mm. e ii..

Il personale in servizio dell'impresa aggiudicataria dovrà tenere un comportamento professionale adeguato al ruolo di un servizio della P.A. e alla funzione educativa da svolgere. A tal fine è tenuto al rispetto di tutte le normative vigenti, nazionali e regionali, ivi incluso il D.Lgs. 196/2003.

Oneri a carico della stazione appaltante

L'appaltante è tenuto a far prendere visione del/dei luogo/luoghi ove è previsto sia realizzato il servizio in appalto, mediante sopralluogo di ogni partecipante alla gara, a cui verrà rilasciata apposita attestazione da allegarsi obbligatoriamente alla complessiva documentazione per la partecipazione alla gara.



Qualora nella realizzazione del servizio oggetto di gara si ipotizzino possibili interferenze, la stazione appaltante è tenuta a redigere, quale allegato al capitolato d'appalto, il DUVRI che dovrà esser sottoscritto da ogni partecipante alla gara, assicurandone così la presa visione e la conoscenza degli obblighi di legge per le procedure e i requisiti previsti dal D.Lgs. 81/2008.

Nel progetto del servizio e nel capitolato tecnico, relativi a ogni gara di servizi alla prima infanzia, l'amministrazione aggiudicatrice appaltante – tra le altre cose – deve:

- esplicitare i motivi e i tempi ove ricorra un'eventuale modifica e/o interruzione del servizio in appalto;
- prevedere espressamente il rispetto delle modalità di lavoro e di gestione previste dal Regolamento regionale n. 41/R del 30 luglio 2013 e ss. mm. e ii.;
- fornire indicazioni precise per l'appaltatore in caso di sciopero o per cause di forza maggiore;
- indicare le cause di penalità e di risoluzione del contratto per inadempimento delle prestazioni;
- indicare la copertura assicurativa con apposita polizza fideiussoria;
- richiedere la nomina formale del coordinatore pedagogico del servizio, con relativo curriculum allegato;
- richiedere l'HACCP, in caso di erogazione pasti;
- richiedere la designazione del soggetto rappresentante l'appaltatore nella gestione dei rapporti con la stazione appaltante, dotato di adeguata autonomia, recapito anche telefonico e fasce di reperibilità;
- richiedere la nomina di un responsabile del trattamento dei dati personali di cui al D.Lgs. 196/2003;
- declinare gli aspetti e i contenuti educativi che si ritengono attinenti alla normativa regionale vigente e con il progetto pedagogico comunale o zonale di riferimento; aspetti per i quali si valuta il grado di coerenza dell'offerta tecnico-progettuale di



- ogni singolo partecipante alla gara, nello specifico:
- progetto pedagogico e metodologico di riferimento;
 - qualità del progetto organizzativo-gestionale;
 - aspetti gestionali e organizzativi della quotidianità nello spazio organizzato;
 - promozione delle diversità anche rispetto alle diverse abilità;
 - sostegno alla funzione genitoriale;
 - osservazione e documentazione del contesto e dei bambini;
 - coordinamento pedagogico e gestionale del servizio;
 - formazione in servizio;
 - qualità della refezione laddove presente;
 - attrezzatura didattica adeguata alle funzioni;
 - formulare la modalità e i tempi di risposta ai quesiti al bando di gara;
 - riconoscere per gli appalti a esecuzione periodica l'adeguamento del prezzo o del corrispettivo nel rispetto della disciplina vigente.

PARTE SECONDA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE E AGGIUDICAZIONE

2.3

Modalità di aggiudicazione della gara

Il servizio oggetto di gara viene affidato con le modalità previste dagli artt. 140 e ss. del Codice.

In ragione della natura dei servizi alla prima infanzia, come riconosciuti dalla normativa regionale vigente, nonché dalle direttive europee nn. 23 e 24 del 2014, recepite da parte degli Stati membri, e al fine di valutare correttamente il predominante aspetto progettuale e pedagogico della partecipazione a gara, l'aggiudicazione avverrà a mezzo di procedura di evidenza pubblica all'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95 del Codice sommando il punteggio attribuito all'offerta tecnico-progettuale ed economica secondo le modalità di seguito indicate:

- all'offerta tecnico-progettuale verrà attribuito un punteggio pari a 80/100;
- all'offerta economica verrà attribuito un punteggio pari a 20/100;

per un totale di punti 100/100.

La valutazione delle offerte tecniche ed economiche avverrà da parte di una commissione giudicatrice, nominata ad hoc dalla stazione appaltante, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 77 e 78 del D.Lgs. 50/2016 e sulla base dei criteri e sub-criteri di seguito specificati.

Le stazioni appaltanti hanno la facoltà di inserire negli atti di gara la clausola relativa a una soglia di sbarramento ai fini della valutazione delle offerte, purché il punteggio minimo da conseguire rispetto alla valutazione dell'offerta tecnica sia proporzionato e ragionevole e non inferiore a 45/80. In tale ipotesi, le offerte che non abbiano raggiunto la predetta soglia minima non proseguono nelle fasi successive della procedura di gara.

Da ultimo, le stazioni appaltanti hanno la facoltà di indire procedure di gara riservate secondo quanto previsto dall'art. 143 del Codice.



Modalità di presentazione delle offerte

La stazione appaltante dovrà:

- indicare i tempi di scadenza e la modalità di ricezione dell'offerta (cartacea, o tramite il sistema telematico START), in maniera coerente con gli obblighi previsti dalla legge 4 aprile 2012, n. 35;
- indicare eventualmente il numero massimo di pagine richieste per formulare l'offerta tecnico progettuale, la tipologia e le dimensioni del carattere individuato, specificando che tutte le pagine che eccedono il numero indicato non saranno oggetto di valutazione da parte della Commissione;
- indicare con esattezza anche gli allegati ammessi e quelli valutabili.

La domanda di partecipazione, redatta su apposito ed esplicitato modulo all'uopo redatto, dovrà contenere tutte le dichiarazioni previste dalle normative vigenti in materia di appalti pubblici (possessione dei requisiti, non sussistenza di condizioni ostative, situazioni e condizioni relative ai rapporti tra soggetti partecipanti, ecc.) nonché altre dichiarazioni concernenti:

- l'aver realizzato un fatturato minimo annuo, comprensivo di un fatturato specifico relativo al servizio oggetto dell'appalto, nella misura massima del doppio;
- l'aver preso esatta cognizione della natura dell'appalto e di tutte le circostanze particolari che possono influire nella realizzazione del servizio, ivi incluso il dovuto sopralluogo ai locali di pertinenza;
- l'accettazione senza condizione o riserva alcuna di tutte le norme o disposizioni contenute negli atti di gara relativi;
- l'assenza di procedimenti per l'applicazione di una delle misure di prevenzione o di una delle cause ostative, di cui al D.Lgs. n. 159 del 6 settembre 2011, nonché di quelle previste dall'art. 80 del Codice;
- l'indicazione del proprio domicilio, P.I., e tutti i dati inerenti la



- comunicazione tra le parti;
- l'indicazione della posizione INPS e INAIL.

Criteria per la valutazione dell'offerta tecnico-progettuale

L'offerta tecnico-progettuale deve essere contenuta preferibilmente nei limiti delle 50 (cinquanta) pagine, specificandone tipo e dimensioni del carattere individuato. Nelle 50 pagine vanno ricompresi i successivi elementi A-B-C, ed esclusi, invece, il frontespizio, l'indice, la bibliografia, i curricula del personale, le certificazioni (elemento D) e/o altra documentazione tecnica dell'impresa, da allegarsi comunque all'offerta citata.

Si rinvia a quanto in precedenza precisato in ordine alla facoltà per le stazioni appaltanti di inserire negli atti di gara la clausola contenente una soglia di sbarramento relativa all'Offerta Tecnica, ai fini della successiva valutazione dell'Offerta Economica.

La valutazione dell'offerta tecnico-progettuale, di norma, è da articolarsi nella seguente maniera:

- **Elemento A) Progetto pedagogico/educativo del servizio**
 - max punti 40
 - Suddiviso nei seguenti sub-criteri con il relativo sub-punteggio

N.B. Gli elementi sotto descritti si intendono in ordine progressivo rispetto al peso specifico di ogni singolo punteggio.
- **Progetto pedagogico/educativo sub-criteri**
 - Proposta progettuale presentata in relazione ai bisogni di crescita dei bambini da 0 a 3 anni e coerente con la normativa regionale e con il progetto pedagogico comunale di riferimento.

- Impostazione metodologica delle attività e delle routine, modalità di ambientamento e organizzazione del gruppo dei bambini.
 - Organizzazione degli spazi del contesto educativo; declinazione dei tempi della giornata educativa.
 - Progetto di sostegno alla funzione genitoriale e strategie per favorirne la partecipazione attiva, anche in relazione alla presenza di bambini di culture altre.
 - Azioni ed interventi finalizzati all'integrazione dei bambini con disabilità psico-fisica o in situazione di disagio e/o svantaggio.
 - Progetto e strategie di continuità orizzontale del servizio nel sistema locale integrato pubblico-privato dei servizi educativi, con particolare riferimento ai percorsi di continuità verticale con la scuola dell'infanzia.
 - La documentazione delle esperienze: modalità e strumenti.
 - Valutazione della qualità rispetto agli obiettivi: finalità, modelli e strumenti di monitoraggio.
- TOTALE punti 40

- **Elemento B) Progetto organizzativo/gestionale del servizio**
 - max punti 35
 - Suddiviso nei seguenti sub-criteri con il relativo sub-punteggio

N.B. Gli elementi sotto descritti si intendono in ordine progressivo rispetto al peso specifico di ogni singolo punteggio.
- **Progetto organizzativo-gestionale**
 - Organizzazione del lavoro e del personale. Orari, turnazioni e compresenza declinati per sezione.
 - Modalità di sostituzione del personale e misure volte a garantire la massima stabilità dello stesso nell'arco della durata del contratto.
 - Qualità professionale del coordinatore, attestata dal curriculum, eccedente i requisiti minimi richiesti dal Regolamento Regionale in materia di servizi per la prima infanzia e dal capitolato (parametro da utilizzare definendo sub-criteri riferiti ad aspetti oggettivi dei curricula).
 - Formazione documentabile prodotta direttamente o partecipata all'esterno che l'impresa ha attuato e intende attuare in corso di esecuzione del contratto in favore degli operatori addetti al servizio oggetto di appalto, con particolare riferimento alle competenze specifiche necessarie per la gestione dei servizi stessi.
 - Qualità professionale degli educatori, attestata dai curricula, eccedente i requisiti minimi richiesti dal Regolamento Regionale in materia di servizi per la prima infanzia (parametro da utilizzare solo in caso di primo affidamento definendo sub-criteri riferiti ad aspetti oggettivi dei curricula).
 - Piano annuale di manutenzione ordinaria dell'immobile, dell'area esterna compresa l'area a verde e le attrezzature in essa presenti.

- Attrezzature e materiali ludico-didattici anche innovativi che il concorrente intende acquistare per la realizzazione delle attività.

- Gestione servizi ausiliari (mensa, pulizie).

TOTALE punti 35

• Elemento C) Migliorie

- max punti 3

In ordine alla facoltà per le stazioni appaltanti di consentire l'inserimento nelle offerte tecniche di migliorie e c.d. servizi aggiuntivi, anche innovativi, si precisa che questi ultimi devono essere pertinenti e funzionali rispetto alle attività prevalenti del servizio oggetto di affidamento, nonché trattarsi di attività complementari al servizio che non devono produrre effetti sull'offerta economica, in quanto non possono riguardare i requisiti organizzativi già previsti dal Regolamento 41/R del 2013 e ss.mm. e ii e/o comunque essere oggetto di valutazione nell'ambito degli elementi A e B del Progetto pedagogico/educativo e del Progetto organizzativo/gestionale.

• Elemento D) Certificazioni di qualità riconosciute nell'UE

- max punti 2

(UNI 11034/2003; UNI EN ISO 9001/08)

La valutazione dell'offerta tecnico-progettuale è comparata al grado di coerenza tra il progetto presentato nelle sue singole voci e di cui ai sub-criteri individuati e:

- la normativa regionale vigente;
- il progetto pedagogico comunale e la carta del servizio;
- i piani di indirizzo della Regione Toscana per i servizi alla prima infanzia;
- gli strumenti e gli indirizzi regionali, zonali e comunali per la qualità.

Tutte le indicazioni tecnico-pedagogiche del servizio che sono indicazioni e traccia per la redazione dell'offerta tecnico-progettuale sono contenute nel capitolato speciale di gara.

• Criteri per la valutazione dell'offerta economica

L'aggiudicazione avviene all'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95 del Codice, ovvero al miglior rapporto qualità prezzo.

Debbono essere specificati e quantificati gli oneri per la gestione della sicurezza da parte dell'operatore economico senza che questi rappresentino un corrispettivo aggiuntivo a quello indicato nell'offerta economica.

In ragione della specifica natura dei servizi oggetto di affidamento e degli utenti degli stessi, le stazioni appaltanti devono garantire il rapporto proporzionale fra la componente tecnica dell'offerta e quella economica stabilita negli atti di



gara (80 punti all'offerta tecnica e 20 a quella economica), evitando che le formule per l'attribuzione dei punteggi all'offerta economica determinino in concreto effetti contrari rispetto al predetto rapporto.

In conseguenza di quanto anzidetto, si ritiene che le stazioni appaltanti devono esplicitare negli atti di gara l'utilizzo del principio della riparametrazione.

In ragione di quanto precede, di seguito si riporta una delle formule usualmente utilizzate ai fini dell'affidamento dei servizi sociali:

$$P = (P_m \times 20) / P_o$$

dove:

• P_m = Prezzo migliore offerto

• P_o = Prezzo offerto da valutare

Fermo restando quanto previsto dall'art. 95, settimo comma, del Codice, le stazioni appaltanti sono tenute a precisare negli atti di gara che alle offerte con ribasso pari a zero non verrà attribuito alcun punteggio, in quanto tale opzione è giudicata inammissibile per il parametro dell'offerta economica, anche al fine di evitare valutazioni sperequate rispetto alle altre offerte di ribasso.

PARTE TERZA
ALTRI ASPETTI DELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

2.4

Comunicazioni e responsabile del procedimento

Per questa parte si rimanda alla normativa vigente in materia di appalti.

Subappalto e continuità educativa

L'impresa provvede al servizio oggetto dell'appalto con il proprio personale, salvo per i servizi marginali che intenda subappaltare e da dichiararsi all'atto dell'offerta ai sensi dell'art. 105 del Codice; non è comunque subappaltabile ciò che attiene alle attività educative.

Inoltre, qualora si faccia ricorso all'avvalimento, trova applicazione quanto previsto dall'art. 89 del Codice e in particolare – attesa la rilevanza dell'affidamento dei servizi socio-educativi, unitamente alla professionalizzazione richiesta dalla vigente regolamentazione regionale – il primo comma.

Aggiudicazione definitiva e stipula del contratto

Per questa parte si rimanda alla normativa vigente in materia di appalti.

Trattamento dati personali

Per questa parte si rimanda alla normativa vigente in materia di appalti.



PROTOCOLLO D'INTESA



TRA REGIONE TOSCANA, ANCI TOSCANA, CONFERENZE ZONALI PER L'EDUCAZIONE E L'ISTRUZIONE, LEGACOOP SOCIALI TOSCANA - LEGA REGIONALE TOSCANA COOPERATIVE E MUTUE, FEDERSOLIDARIETÀ - CONFCOOPERATIVE TOSCANA, AGCI SOLIDARIETÀ - AGCI TOSCANA, COLDIRETTI, CONFEDERAZIONE NAZIONALE DELL'ARTIGIANATO E DELLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA, ISTITUTO DEGLI INNOCENTI, CGIL E CISL

per la condivisione delle linee di indirizzo per l'affidamento della gestione in appalto dei servizi per la prima infanzia da utilizzarsi volontariamente da parte delle amministrazioni comunali interessate.

Premessa

Visti:

- il 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;
- il Piano di Indirizzo Generale Integrato 2012-2015, approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale della Toscana 17 aprile 2012, n. 32, che all'Azione 1.a.1 prevede interventi per la creazione e il rafforzamento di un sistema di rete dei servizi per la prima infanzia che tengano di conto di modelli gestionali differenti e della programmazione complessiva, in una ottica di piena integrazione tra aspetti organizzativo-gestionali e quelli psicopedagogici;
- i risultati del gruppo di lavoro con i soggetti che a vario titolo si occupano di servizi educativi per la prima infanzia finalizzato ad affrontare, tra l'altro, il tema della gestione indiretta, quale modalità prioritaria di gestione del più complessivo sistema integrato dei servizi per la fascia d'età 0-3;
- il rilevante contributo reso nell'ambito del succitato gruppo di lavoro da parte delle Conferenze Zonali per l'educazione e l'istruzione per tramite dei referenti degli organismi di coordinamento pedagogico e gestionale riferiti ai servizi educativi per la prima infanzia.

La Regione Toscana e i soggetti aderenti al presente protocollo convengono quanto segue:

Art. 1 – Oggetto

1. Oggetto del presente Protocollo è, nel rispetto della disciplina in materia di conflitto di interesse, la condivisione delle linee di indirizzo per l'affidamento della gestione in appalto dei servizi per la prima infanzia da utilizzarsi volontariamente da parte delle amministrazioni comunali interessate.
2. Le parti condividono le linee di indirizzo, allegate al presente Protocollo (All. 1), che ne costituiscono parte integrante.

Art. 2 – Finalità del presente Protocollo

1. Al fine di favorire la piena condivisione dell'integrazione tra aspetti organizzativo-gestionali e quelli psicopedagogici, il presente Protocollo intende offrire alle amministrazioni comunali interessate, l'opportunità di aderire a un documento condiviso tra i principali soggetti coinvolti nel sistema regionale dei servizi per la prima infanzia. Il documento prodotto è volto ad assicurare 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 e ss. mm..



Art. 3 – Azioni per favorire la diffusione dei contenuti del Protocollo

1. La Regione Toscana e i soggetti firmatari del Protocollo intraprenderanno, nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, apposite azioni informative per favorire la massima diffusione delle linee di indirizzo di cui all'allegato 1.

Art. 4– Monitoraggio e valutazione

1. Le linee di indirizzo saranno oggetto di costante monitoraggio e valutazione, anche ai fini di un eventuale adeguamento, da parte dei soggetti aderenti al presente protocollo.
2. I soggetti firmatari del presente protocollo assicurano la massima condivisione delle criticità che dovessero emergere in ragione dell'applicazione delle linee di indirizzo di cui all'allegato 1.

Art. 5 – Durata del Protocollo

1. Il presente protocollo avrà durata triennale a decorrere dall'anno educativo 2016/17, fatti salvi gli eventuali interventi di modifica che si rendessero necessari a causa di nuove disposizioni normative e/o di necessità di adeguamento riscontrate a seguito delle attività di monitoraggio, di cui all'art. 4) e sarà rinnovabile su espresso consenso delle parti firmatarie, previa approvazione dei rispettivi organi.

Firenze, lì

Finito di stampare nel mese di settembre 2019

Tipolitografia Contini s.r.l.
Sesto Fiorentino (Firenze)

ISBN 978-88-6374-068-4