



EMILIA  
ROMAGNA  
**anci**

---

# LA QUALITÀ DEI SERVIZI “ZERO-SEI”

NELL’AFFIDAMENTO DEI  
CONTRATTI PUBBLICI  
DEGLI ENTI LOCALI  
FRA NORMATIVA VIGENTE  
E BUONE PRATICHE



#### A cura di

LUCIANO GALLO

Referente Contratti pubblici e innovazione sociale,  
diritto del Terzo settore di ANCI Emilia-Romagna

#### Grafica

GIOVANNA PINCA

ANCI Emilia-Romagna

#### Copertina

Photo by [SHARON MCCUTCHEON](#) on [Unsplash](#)

#### Info

Tel. 051 6338901

[segreteria@anci.emilia-romagna.it](mailto:segreteria@anci.emilia-romagna.it)

| Dicembre 2021 |

## | INDICE |

INTRODUZIONE   .....	4
PREMESSA   .....	5
IL VIGENTE QUADRO NORMATIVO   .....	6
LA LEGGE REGIONALE N. 19/2016, LA D.G.R. 1564/2017 E LA D.G.R. N. 704/2019   .....	7
IL RAPPORTO FRA LA DISCIPLINA DELL'ACCREDITAMENTO DEL SERVIZIO E LE MODALITÀ DI ORGANIZZAZIONE E AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO   .....	12
CONCLUSIONI   .....	17
ALLEGATO I .....	20
Nota esplicativa della scheda di simulazione dell'utilizzo delle diverse formule matematiche ai fini dell'attribuzione dei punteggi alle offerte economiche sulla base del criterio dell'OEPV.....	20
ALLEGATO I a.....	23
Simulazione di offerta economica .....	23

## | INTRODUZIONE |

---

**Ilenia Malavasi**

Sindaca di Correggio

Referente Istruzione di ANCI Emilia-Romagna

I servizi educativi dell'infanzia, c.d. "zero-sei", si caratterizzano, fra l'altro, per essere rivolti a destinatari particolarmente delicati; da qui, l'esigenza politica, prima che normativa ed attuativa, di garantire la qualità nella loro erogazione.

Gli enti locali assumono un ruolo rilevante nella costruzione della filiera della qualità dei servizi, tanto più laddove si avvalgano di soggetti terzi, ai quali la gestione degli stessi venga affidata mediante procedure ad evidenza pubblica.

Le richiamate finalità della qualità del servizio, chiaramente indicate tanto dalla legislazione nazionale, che da quella nostra regionale, passano, pertanto, attraverso la qualità degli atti delle procedure di affidamento, dai servizi svolti dai soggetti affidatari, primi fra tutti quelli del privato sociale, e – dunque – dalla qualificazione del relativo personale.

A tale riguardo, l'Associazione ha accolto le richieste delle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative e delle Centrali Cooperative di avviare un confronto tecnico e politico sul tema della possibile implementazione degli attuali livelli di qualità dei servizi, in coerenza con i percorsi in atto nella nostra Regione (primo fra tutti quello del Patto per il Lavoro e per il Clima).

E' stato svolto un lavoro di approfondimento tecnico, che l'Associazione mette a disposizione degli enti associati come contributo di conoscenza di buone pratiche, ferme restando l'autonomia e la discrezionalità degli enti medesimi.

L'Associazione, in considerazione della rilevanza delle finalità della qualità del servizio, continuerà a sostenere percorsi di approfondimento e tutte le iniziative ritenute utili.

## | PREMESSA |

---

Il presente documento tecnico costituisce l'esito del proficuo lavoro svolto dall'Associazione unitamente alle OO. SS. e datoriali della cooperazione sociale, maggiormente rappresentative<sup>1</sup> in relazione allo specifico tema della *qualità* dei servizi c.d. "zero-sei", affidati dagli enti locali.

Considerato che l'analisi contenuta nel documento è rivolta al personale delle amministrazioni locali, la disciplina generale e settoriale di riferimento sarà considerata come nota.

Tuttavia, sarà condotto un esame della normativa saliente di diretto interesse per il presente documento. In particolare, il riferimento è alle seguenti disposizioni:

- A. d. lgs. **65/2017** e ss. mm.
- B. legge regionale n. **19/2016**
- C. DGR n. **1564/2017** e DGR n. **704/2019**.

Tale analisi, inoltre, è orientata – coerentemente con la natura tecnica della stessa – all'individuazione, da un lato, delle disposizioni aventi carattere imperativo, in conseguenza delle quali i relativi destinatari sono tenuti ad adempiere, salvo assumersi le responsabilità conseguenti al mancato rispetto delle predette disposizioni, dall'altro delle disposizioni la cui applicazione presupponga una qualche forma di discrezionalità tecnica in capo alle amministrazioni locali.

In estrema sintesi, lo sforzo comune è finalizzato all'individuazione delle norme "imperative" e di quelle "facoltative", al fine di poter formulare chiare indicazioni di orientamento per le amministrazioni aggiudicatrici, da un lato, e per gli operatori economici dall'altro.

A tale ultimo proposito, sin d'ora si precisa che, laddove sono esaminate disposizioni, per le quali le stazioni appaltanti dispongano di spazi di apprezzamento discrezionale, al fine di garantire la finalità della qualità dei servizi il documento indica le norme e/o le buone prassi ritenuti utili alla richiamata finalità.

Da ultimo, il presente documento è da intendersi come contributo "evolutivo", con la conseguenza che sarà integrato e modificato a fronte di eventuali sopravvenute disposizioni, statali e/o regionali, nonché di provvedimenti giurisdizionali o di prassi in quanto funzionali al tema oggetto di analisi.

---

<sup>1</sup> In particolare, è stato avviato un percorso di confronto a cui hanno partecipato ANCI Emilia-Romagna (Raul Duranti, Luciano Gallo e Gabriele Ventura), Marco Bonaccini, Enrico Gobbi, Paola Saja, Elisabetta Oppici e Paolo Manzelli (OO. SS.) e Alberto Alberani, Gianluca Mingozzi e Emanuele Monaci (per le Centrali cooperative).

# I IL VIGENTE QUADRO NORMATIVO I

---

## Le norme di interesse previste dal d. lgs. n. 65/2017

Muovendo dal d.lgs. n. 65/2017 e ss. mm., le disposizioni di diretto interesse sono le seguenti:

- art. 1 (*Principi e finalità*), in particolare comma 3, lett. g) per effetto della quale il sistema integrato di educazione e di istruzione “(...) *promuove la qualità dell'offerta educativa avvalendosi di personale educativo e docente con qualificazione universitaria e attraverso la formazione continua in servizio, la dimensione collegiale del lavoro e il coordinamento pedagogico territoriale*”;
- art. 2 (*Organizzazione del Sistema integrato di educazione e di istruzione*), il cui quarto comma prevede che “4. *I servizi educativi per l'infanzia sono gestiti dagli Enti locali in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati; le sezioni primavera possono essere gestite anche dallo Stato*”;
- art. 4 (*Obiettivi strategici del Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni*) che, nello stabilire le prerogative dello Stato sui predetti obiettivi strategici:
  - al primo comma, lett. e) ed f) indica rispettivamente “e) *la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia, prevedendo il conseguimento della laurea in Scienze dell'educazione e della formazione nella classe L19 ad indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria integrata da un corso di specializzazione per complessivi 60 crediti formativi universitari, da svolgersi presso le università, senza oneri a carico della finanza pubblica, le cui modalità di svolgimento sono definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Il titolo di accesso alla professione di docente della scuola dell'infanzia resta disciplinato secondo la normativa vigente*” e “f) *la formazione in servizio del personale del Sistema integrato di educazione e di istruzione, anche al fine di promuoverne il benessere psico-fisico*”;
  - al secondo comma precisa che “2. *Gli obiettivi strategici di cui al comma 1 sono perseguiti nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili*”;
- art. 6 (*Funzioni e compiti delle Regioni*), stabilisce che “b) *definiscono le linee d'intervento regionali per il supporto professionale al personale del Sistema integrato di educazione e di istruzione, per quanto di competenza e in raccordo con il Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107 del 2015*” e “f) *definiscono gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei Servizi educativi per l'infanzia, disciplinano le attività di autorizzazione, accreditamento e vigilanza di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b) effettuate dagli Enti locali, individuano le sanzioni da applicare per le violazioni accertate*”;
- art. 7 (*Funzioni e compiti degli Enti locali*); in particolare, “1. *Per l'attuazione del presente decreto, gli Enti locali, singolarmente o in forma associata, nei limiti*



- delle risorse finanziarie disponibili nei propri bilanci:
- b) autorizzano, accreditano, vigilano sugli stessi, applicando le relative sanzioni, i soggetti privati per l'istituzione e la gestione dei servizi educativi per l'infanzia, nel rispetto degli standard strutturali, organizzativi e qualitativi definiti dalle Regioni, delle norme sull'inclusione delle bambine e dei bambini con disabilità e dei contratti collettivi nazionali di lavoro di settore;
- (...) f) promuovono iniziative di formazione in servizio per tutto il personale del Sistema integrato di educazione e di istruzione, in raccordo con il Piano nazionale di formazione di cui alla legge n. 107 del 2015”;
- articoli 9 (Partecipazione economica delle famiglie ai servizi educativi dell'infanzia) e 12 (Finalità e criteri di riparto del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione), in particolare, secondo comma, lett. b) e c);
  - infine, l'art. 14 (Norme transitorie e finali); in particolare:
    - “3. A decorrere dall'anno scolastico 2019/2020, l'accesso ai posti di educatore di servizi educativi per l'infanzia è consentito esclusivamente a coloro che sono in possesso della laurea triennale in Scienze dell'educazione nella classe L19 a indirizzo specifico per educatori dei servizi educativi per l'infanzia o della laurea quinquennale a ciclo unico in Scienze della formazione primaria, integrata da un corso di specializzazione per complessivi 60 crediti formativi universitari. Continuano ad avere validità per l'accesso ai posti di educatore dei servizi per l'infanzia i titoli conseguiti nell'ambito delle specifiche normative regionali ove non corrispondenti a quelli di cui al periodo precedente, conseguiti entro la data di entrata in vigore del presente decreto”;
    - e “3-bis. Al fine di conseguire risparmi di spesa, continuano altresì ad avere validità per l'accesso ai posti di coordinatore di struttura educativa i titoli conseguiti entro la data di entrata in vigore del presente decreto”.

## | LA LEGGE REGIONALE N. 19/2016, LA D.G.R. 1564/2017 E LA D.G.R. N. 704/2019 |

---

Di sicuro interesse per la presente analisi è la **legge regionale 25 novembre 2016, n.19** “*Servizi educativi per la prima infanzia. Abrogazione della L.R. n. 1 del 10 gennaio 2000*”. A tale ultimo proposito, come già fatto riguardo alla disciplina contenuta nel d. lgs. n.65/2017 e ss. mm., l'attenzione sarà concentrata sulle disposizioni specificatamente rivolte al tema di esame.

Nello specifico, si tratta delle seguenti norme:

- art. 1 (Finalità e modalità attuative), il cui quarto comma stabilisce che “4. La Giunta regionale con una o più direttive, previo parere della competente commissione assembleare, definisce i requisiti strutturali e organizzativi, differenziati in base all'ubicazione della struttura e al numero di bambini, i criteri e le modalità per la realizzazione e il funzionamento dei servizi educativi e ricreativi di cui alla presente legge nonché le procedure per l'autorizzazione al funzionamento di cui all'articolo 15 e per l'accreditamento di cui all'articolo 17”;

- art. 4 (Sistema integrato e offerta diffusa di servizi educativi per la prima infanzia), il cui terzo comma stabilisce che “3. La Regione e gli enti locali perseguono l'integrazione tra le diverse tipologie di servizi educativi per la prima infanzia e la collaborazione tra i soggetti gestori e garantiscono la qualità e la coerenza del sistema anche attraverso l'omogeneità dei titoli di studio del personale dei servizi nonché tramite quanto specificamente indicato agli articoli 6 e 8. La Regione e gli enti locali promuovono inoltre l'integrazione e la collaborazione con le università e gli enti di ricerca in materia”;
- art. 5 (Gestione dei servizi) a mente del quale “1. I servizi educativi per la prima infanzia possono essere gestiti:
  - A. dai comuni, anche in forma associata
  - B. da altri soggetti pubblici
  - C. da soggetti privati, accreditati ai sensi dell'articolo 17, convenzionati con i comuni
  - D. da soggetti privati scelti dai comuni mediante procedura ad evidenza pubblica
  - E. da soggetti privati autorizzati al funzionamento”
- art. 10 (Funzioni della Regione), al cui primo comma è previsto che “1. L'Assemblea legislativa regionale, su proposta della Giunta, approva, di norma ogni tre anni, gli indirizzi per i servizi educativi per la prima infanzia, che definiscono i criteri generali di programmazione e di ripartizione delle risorse:
  - A. per lo sviluppo, il consolidamento e la qualificazione dei servizi, per l'attuazione di forme di continuità e raccordo tra i servizi educativi, scolastici, sociali e sanitari, anche ai fini della realizzazione del sistema educativo integrato
  - B. per il monitoraggio, la documentazione e la valutazione della qualità dei servizi, per la realizzazione di progetti di ricerca, per l'attuazione di iniziative di formazione degli operatori e dei coordinatori pedagogici”
- art. 11 (Funzioni dei comuni); ai fini del presente esame “1. I comuni, anche in raccordo fra loro, promuovono la programmazione della rete dei servizi territoriali, coinvolgendo i soggetti del sistema integrato, ed esercitano le seguenti funzioni:
  - a) concedono l'autorizzazione al funzionamento ed esercitano la vigilanza e il controllo sui servizi educativi per la prima infanzia e sulle loro strutture nonché sui servizi ricreativi di cui all'articolo 9;
  - B. concedono l'accreditamento
  - (...)
  - F. attuano, con il coinvolgimento dei coordinatori pedagogici, interventi di formazione del personale e di qualificazione dei servizi educativi per l'infanzia, anche in collaborazione con altri soggetti, valorizzandone la presenza e l'esperienza
  - G. possono prevedere, nell'ambito della gestione dei servizi educativi per la prima infanzia, la presenza di soggetti appartenenti al terzo settore”.

Ai nostri fini è, poi, rilevante il Capo II, dedicato all'autorizzazione al funzionamento e accreditamento dei servizi.



Oltre all'art. 15 (Autorizzazione al funzionamento e segnalazione certificata d'inizio attività), il successivo art. 16 (Requisiti per l'autorizzazione al funzionamento) fra l'altro stabilisce che “1. Ai fini dell'autorizzazione al funzionamento di cui all'articolo 15 i soggetti richiedenti devono essere in possesso dei seguenti requisiti:

(...)

B. disporre di personale in possesso dei titoli di studio previsti dalla normativa in vigore;

C. applicare al personale dipendente i contratti collettivi nazionali di settore sottoscritti dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale, secondo il profilo professionale di riferimento;

(...)

G. destinare una quota dell'orario di lavoro del personale, pari ad un minimo di venti ore annuali, alle attività di aggiornamento, alla programmazione delle attività educative e alla promozione della partecipazione delle famiglie”;

- art. 17 (Accreditamento e sistema di valutazione della qualità), il quale – nell'istituire l'accREDITAMENTO del servizio – stabilisce che “2. Per i servizi privati l'accREDITAMENTO costituisce condizione per l'accesso ai finanziamenti pubblici, ad eccezione di quanto previsto all'articolo 13, comma 2, lettera b). Il possesso dei requisiti di cui al comma 1 è condizione di funzionamento per i servizi pubblici”;
- art. 18 (Valutazione della qualità ai fini della concessione dell'accREDITAMENTO), il quale stabilisce, in particolare, che “1. Il percorso di valutazione della qualità, ai fini dell'accREDITAMENTO, richiede che i servizi pubblici e privati, oltre a possedere i requisiti per l'autorizzazione al funzionamento:

(...) C. dispongano della figura del coordinatore pedagogico sulla base di quanto stabilito all'articolo 32”;

- art. 20 (Vigilanza e sanzioni), il cui terzo comma stabilisce che “(...) La revoca dell'accREDITAMENTO comporta la decadenza dai benefici economici relativi alla gestione eventualmente concessi nonché dagli appalti e dai rapporti convenzionali in atto”
- art. 21 (Rapporti convenzionali e appalto di servizi), a mente del quale “1. I comuni, anche in forma associata, nel rispetto delle norme europee, statali e regionali in materia, possono convenzionarsi con soggetti accREDITATI per la gestione dei servizi educativi per la prima infanzia.
  2. Gli appalti di servizi di cui alla presente legge sono aggiudicati a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, valutata in base a elementi diversi, quali la qualità del progetto pedagogico, le modalità di gestione, il rapporto numerico tra educatori e bambini, le caratteristiche strutturali e il prezzo.
  3. Fatto salvo quanto disposto all'articolo 37, comma 6, nelle procedure di gara ad evidenza pubblica per la gestione di servizi educativi per la prima infanzia, nelle concessioni e nelle convenzioni per gli stessi è inserito l'obbligo del possesso dei

requisiti per l'autorizzazione al funzionamento di cui all'articolo 16 e per l'accreditamento di cui all'articolo 18”

- art. 28 (Personale), che testualmente prevede “1. Nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 181, lettera e), numero 1.2) della legge n. 107 del 2015, gli educatori dei servizi educativi per la prima infanzia sono dotati di laurea, stabilita con direttiva di cui all'articolo 1, comma 4 della presente legge regionale.  
  
2. La Regione, con la direttiva di cui all'articolo 1, comma 4, definisce le modalità di formazione degli addetti ai servizi generali, finalizzata al corretto svolgimento dei compiti di cui all'articolo 29, comma 2, nell'ambito di contesti rivolti all'utenza della fascia da zero a tre anni”;
- art. 32 (Coordinatori pedagogici), il cui primo comma prevede che “1. I comuni e gli altri enti o soggetti gestori assicurano le funzioni di coordinamento dei servizi educativi per la prima infanzia accreditati tramite figure professionali dotate di laurea, il cui indirizzo sarà stabilito con successiva direttiva, ai sensi dell'art 1, comma 4”;
- art. 34 (Formazione dei coordinatori pedagogici e degli operatori); in particolare “2. I soggetti gestori del servizio devono prevedere azioni formative per il personale educatore, al fine di facilitarne l'inserimento professionale.  
  
3. Gli enti e i soggetti gestori promuovono altresì la formazione permanente degli operatori attraverso iniziative di aggiornamento annuale. Nell'ambito di tale attività dovranno essere previste anche iniziative per la prevenzione e l'educazione alla salute”
- infine, art. 37 (Norme transitorie e finali), a mente del quale, in particolare “(...) 3. Per il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge sono fatti salvi i titoli degli operatori, degli educatori e dei coordinatori pedagogici acquisiti in base alla normativa previgente.  
  
4. La direttiva di cui all'articolo 1, comma 4 stabilisce i requisiti per l'accesso ai posti di coordinatore pedagogico nonché a quello di educatore. Sono fatti salvi, per gli educatori, tutti i titoli diversi dalla laurea validi al 31 agosto 2015.  
  
5. Fino all'approvazione della direttiva di cui all'articolo 1, comma 4 i coordinatori pedagogici dovranno essere dotati di laurea specifica ad indirizzo socio-pedagogico o socio-psicologico”.

In applicazione dell'art. 1, quarto comma, della legge fin qui esaminata, è stata approvata la **D.G.R. 16 ottobre 2017, n. 1564** “Direttiva in materia di requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi per la prima infanzia e relative norme procedurali. Disciplina dei servizi ricreativi e delle iniziative di conciliazione in attuazione della legge regionale 19&2016”.

Ai fini del presente documento sono rilevanti, tra l'altro:

- le disposizioni del **CAPO I dell'Allegato A - NORME COMUNI** che individuano elementi cogenti per essere autorizzati al funzionamento come servizi educativi alla prima infanzia, quali ad esempio: la pianificazione urbanistica e ubicazione delle strutture per la prima infanzia e la collocazione del servizio; l'utilizzo di altri spazi da parte di servizi educativi per la prima infanzia; le caratteristiche degli spazi interni ed esterni dei servizi educativi, degli arredi e dei giochi; la sicurezza, igiene e funzionalità dell'ambiente e tutela del benessere: requisiti tecnici degli spazi interni ed esterni, degli arredi e dei giochi dei servizi; le tabelle dietetiche e pasti somministrati; i requisiti organizzativi; i titoli di studio per l'accesso a posti di educatore nei servizi educativi per la prima infanzia e formazione permanente, la Formazione in servizio; la sostituzione del personale educatore; l'integrazione dei bambini disabili e misure a favore dei bambini in situazione di disagio
- le indicazioni contenute nell'**Allegato "C"**, al quale si rinvia, in ordine alla corretta determinazione dell'importo dei servizi, da porre a base di gara, nell'ambito delle procedure di appalto, suddivise per specifiche voci di costo. Tali indicazioni sono altresì rilevanti per la corretta costruzione del progetto dei servizi, di cui si dirà oltre;
- le disposizioni del **CAPO II - NORME SPECIFICHE PER LE SINGOLE TIPOLOGIE DI SERVIZIO**, che disciplinano requisiti aggiuntivi e specifici a seconda delle diverse tipologie di servizi alla prima infanzia (nido d'infanzia, spazio bambini, centro per bambini e famiglie, servizi domiciliari), ad esempio per i Nidi d'infanzia: Requisiti strutturali (Caratteristiche e area, Criteri per l'organizzazione degli spazi esterni, Spazi essenziali, Superficie interna e ricettività, Criteri per l'organizzazione degli spazi interni, Organizzazione delle unità funzionali minime – sezioni, Servizi generali) Requisiti organizzativi (Rapporto numerico tra personale e bambini iscritti).

Sempre in applicazione dell'art. 1, quarto comma, della legge **19/2016**, come noto, è stata approvata la **D.G.R. 13 maggio 2019, n. 704** "Accreditamento dei nidi d'infanzia in attuazione della L.R. n. 19/2016".

Con tale Direttiva la Regione ha disciplinato il procedimento di **accreditamento comunale dei servizi**, stabilendo che in via di prima applicazione tale regolamentazione riguardi il solo servizio nido per l'infanzia (comprensivi di micronidi, sezioni aggregate ai servizi educativi o scolastici, sezioni primavera per bambini da 24 a 36 mesi, nidi aziendali) e con decorrenza dal 30 giugno 2021.

Con specifico riguardo al tema del **personale**, il paragrafo 7 (*Funzione e dotazione dei coordinatori pedagogici*), la Direttiva precisa che "I Comuni e gli altri enti o soggetti gestori assicurano il coordinamento pedagogico dei servizi educativi per la prima infanzia accreditati.

*Il coordinamento pedagogico dei servizi è realizzato da uno o più coordinatori pedagogici pubblici e privati dei servizi da accreditare dotati di laurea prevista dalla L. 205/2017, art. 1, comma 595 e ss.mm.ii. I "coordinatori pedagogici" che risultano essere stati titolari di un contratto/convenzione stipulato entro il 1 gennaio 2018, data di entrata in vigore della legge 27 dicembre 2017, n. 205, (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), hanno titolo per continuare ad operare come tali, purché in possesso di titolo di studio (conseguito antecedentemente al 1 Gennaio*

2018) conforme a quanto previsto dalla L.R. 19/2016, art. 37, comma 5, che testualmente recita “Fino all'approvazione della direttiva di cui all'articolo 1, comma 4, i coordinatori pedagogici dovranno essere dotati di laurea specifica ad indirizzo socio- pedagogico o socio-psicologico”.

Tale norma si applica dal momento della pubblicazione del presente atto, indipendentemente da ogni procedura di accreditamento (...).”.

Infine, per quanto riguarda la **formazione**, la Direttiva regionale al paragrafo 10 (Formazione del personale) ha stabilito che “I Comuni e gli Enti gestori, riconoscendo il valore della formazione in servizio per la qualificazione dei servizi, garantiscono al personale, oltre a quanto già previsto per l'autorizzazione al funzionamento dalla LR 19/2016, art.16, comma1, lettera g), un adeguato numero di ore per la formazione e la partecipazione del personale al percorso territoriale di valutazione della qualità. Ai fini dell'accREDITAMENTO, tale standard è indicato in 10 ore per il personale ausiliario e 20 ore per il personale educativo”.

## I IL RAPPORTO FRA LA DISCIPLINA DELL'ACCREDITAMENTO DEL SERVIZIO E LE MODALITÀ DI ORGANIZZAZIONE E AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO I

---

L'esame della disciplina, statale e regionale, richiede – a questo punto – l'operazione interpretativa conseguente, ovvero sia quella di correlare la vigente disciplina sull'**accREDITAMENTO** del servizio con le **modalità di affidamento** del servizio medesimo, al fine di stabilire se ed in che termini le disposizioni sopra esaminate trovano concreta applicazione e declinazione.

A tale ultimo proposito, occorre muovere da due disposizioni:

- i) art. 2, comma 4, d. lgs. n. 65/2017 e ss. mm. (gestione diretta ed indiretta dei servizi);
- ii) art. 5 L.R. n. 19/2016 (modalità di gestione dei servizi).

In secondo luogo, occorre considerare gli articoli 6) e 7) del più volte richiamato d. lgs. n. 65/2017, i quali – rispettivamente – individuano i compiti e le prerogative delle *Regioni* e degli *enti locali*; ai nostri fini rilevano i compiti e le prerogative in materia di **autorizzazione** e **accREDITAMENTO** dei servizi.

E', tuttavia, la legge regionale ad esplicitare – all'art. 5 – le modalità di organizzazione e gestione dei servizi:

- a) dai comuni, anche in forma associata
- b) da altri soggetti pubblici
- c) da soggetti privati, accreditati ai sensi dell'articolo 17, convenzionati con i comuni
- d) da soggetti privati scelti dai comuni mediante procedura ad evidenza pubblica
- e) da soggetti privati autorizzati al funzionamento.

A tale proposito, i *requisiti* stabiliti per il rilascio dell'**autorizzazione al funzionamento** (art. 16) e per l'**accreditamento** (art. 18) sono alla base, secondo quanto previsto dall'art. 21, terzo comma, della LR n. 19/2016:

- i) delle *convenzioni*
- ii) delle *procedure di gara ad evidenza pubblica*
- iii) delle *concessioni*.

Come in precedenza rilevato, nell'ambito dell'esame della disciplina vigente, l'art. 16 citato contempla, fra l'altro, ai fini dell'autorizzazione al funzionamento, il rispetto dei seguenti "requisiti":

- b) *disporre di personale in possesso dei titoli di studio previsti dalla normativa in vigore*
- c) *applicare al personale dipendente i contratti collettivi nazionali di settore sottoscritti dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale, secondo il profilo professionale di riferimento*".

A questo punto, occorre inquadrare i previsti "*requisiti*" in relazione alla vigente disciplina applicabile alle **modalità di organizzazione ed affidamento dei servizi**, sopra elencati, ancora una volta per verificarne l'eventuale cogenza o facoltatività.

In primo luogo, si ritiene che tanto l'espressione "procedure di gara ad evidenza pubblica", che quella di "concessioni", sopra richiamate, siano da ricondurre alla vigente disciplina sui contratti pubblici, di cui al d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm. (in avanti anche solo "codice dei contratti pubblici" o "CCP").

Orbene, il più volte richiamato **requisito del personale qualificato** è, salvo quanto sarà nel prosieguo specificato, riconducibile ai requisiti di capacità tecnica e professionale, disciplinati dall'art. 83 CCP ed, in particolare, dal sesto comma, a mente del quale "*Per gli appalti di servizi e forniture, per i criteri di selezione di cui al comma 1, lettera c), 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. Nelle procedure d'appalto per forniture che necessitano di lavori di posa in opera o di installazione, servizi o lavori, la capacità professionale degli operatori economici di fornire tali servizi o di eseguire l'installazione o i lavori è valutata con riferimento alla loro competenza, efficienza, esperienza e affidabilità. Le informazioni richieste non possono eccedere l'oggetto dell'appalto; l'amministrazione deve, comunque, tener conto dell'esigenza di protezione dei segreti tecnici e commerciali*".

Ne consegue che – in caso di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica – i requisiti devono essere posseduti dagli operatori economici alla data di scadenza del termine previsto per la presentazione dell'offerta (da ultimo, **Consiglio di Stato, Sez.V, 26/11/2020, n. 7438**).

Va, tuttavia, precisato che una delle più significative innovazioni del CCP è il temperamento del previgente divieto di commistione fra requisiti di partecipazione, da un lato, e criteri di valutazione delle offerte, dall'altro.

Premettendo che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), disciplinata dall'art. 95 CCP per gli appalti e dall'art. 173 per le concessioni, è – in conformità con le Direttive appalti (2014/24/UE) e concessioni (2014/23/2014) – la

regola, rispetto al criterio del prezzo più basso, ai sensi del combinato disposto di cui al richiamato art. 83 e all'Allegato XVII del CCP, le stazioni appaltanti possono – nell'esercizio della propria discrezionalità – stabilire nella *Lex specialis* che i “*titoli di studio e professionali*” (Parte II, lett. f) rientrino fra i criteri di valutazione delle offerte.

A tale ultimo proposito, è opportuno da subito precisare che il criterio dell'OEPV è obbligatorio nei casi indicati nel terzo comma dell'art. 95 CCP (ai nostri fini, trattandosi di servizi c.d. ad *alta intensità di manodopera*), mentre l'insegnamento consolidato della giurisprudenza riconosce ampia discrezionalità (*tecnica*) alle stazioni appaltanti nella scelta dei criteri di valutazione, fermo restando il rispetto dei principi previsti dall'art. 30 CCP e quelli di ragionevolezza, proporzionalità e parità di trattamento (da ultimo, Consiglio di Stato, sez. V, 26 marzo 2020 n. 2094 e Deliberazione ANAC 29 aprile 2020 n. 392).

Con riferimento al criterio dell'OEPV, appare utile fare due precisazioni.

In primo luogo, conformemente alla disciplina europea contenuta nelle Direttive (appalti e concessioni), il criterio dell'OEPV ha ad oggetto il “rapporto” fra *qualità* e *prezzo/costo*.

Pur evidenziando che la giurisprudenza amministrativa consolidata riconosce ed afferma un ampio spazio di discrezionalità in favore delle amministrazioni aggiudicatrici nell'individuazione degli elementi di valutazione e nella scelta delle formule matematiche per l'attribuzione dei punteggi alle offerte, si richiama l'attenzione degli enti locali sulla necessità di garantire comunque il rapporto fra *qualità* e *prezzo/costo* concretamente voluto e codificato nella *Lex specialis*.

In altri termini, costituisce buona pratica utilizzare quelle formule matematiche che, nell'attribuire i punteggi all'offerta economica (OE), non determinino un effetto di sostanziale riduzione della proporzione fra componente della qualità dell'offerta tecnica (OT) e componente quantitativa dell'offerta economica (OE), fatta salva l'ipotesi estrema di forme di sostanziale “massimo ribasso mascherato”.

Nello schema allegato [Allegato n. 1.a]<sup>2</sup> è rappresentato in forma sintetica l'effetto determinato dalle formule di attribuzione dei punteggi, usualmente utilizzate, a conforto di quanto finora rilevato.

In secondo luogo, appare utile richiamare – sempre con riferimento agli spazi di discrezionalità riservati alle amministrazioni aggiudicatrici – la previsione dell'art. 95, comma 7, per effetto della quale è possibile valutare le offerte mediante il criterio dell'OEPV, ma avendo a riferimento un “prezzo” determinato e non soggetto a ribasso.

Si tratta di una innovativa previsione introdotta dal nuovo codice dei contratti pubblici, che – in relazione alle esigenze di garantire la qualità dei servizi – può, ove deliberata dalle amministrazioni, essere utilizzata.

Con riferimento al secondo requisito, previsto dall'art. 16 della LR n. 19/2016 [c] *applicare al personale dipendente i contratti collettivi nazionali di settore sottoscritti dai sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale, secondo il profilo professionale di riferimento*], occorre precisare quanto segue.

---

<sup>2</sup> L'allegato è stato elaborato da Francesco Scaringella, Dirigente Area Servizi Educativi e Scolastici dell'Unione dei Comuni Terre d'Argine, in collaborazione con Giuseppe Ciulla, Responsabile del Servizio Contratti, Appalti ed Espropri del Comune di Carpi, e da Marco Bonaccini, che ringraziamo.



In primo luogo, la disposizione di riferimento è rappresentata dall'art. 30, comma 4), a mente del quale *“Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente”*.

Si tratta, al riguardo, di un principio generale nell'ambito degli affidamenti di contratti pubblici, ai quali hanno fatto, fra l'altro, espresso riferimento, sia il Patto regionale per il Lavoro e per il Clima, sia il Protocollo sottoscritto dalle OO.SS. con ANCI ed UPI dell'Emilia-Romagna.

Occorre, inoltre, aggiungere che, laddove l'affidamento dei servizi avvenga in favore di cooperative sociali e consorzi di cooperative sociali, trovano applicazione le disposizioni contenute nella **legge regionale n. 12/2014** e le indicazioni operative di cui alla **DGR n. 969/2016**.

In particolare, l'art. 9 (*Ambito di applicazione e principi comuni*) della LR n. 12/2014 stabilisce che *“4. L'affidamento e l'esecuzione dei servizi di cui al presente titolo devono comunque garantire:*

- a) la qualità del servizio, adottando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai fini della valutazione della migliore offerta;*
- (...)*
- f) l'applicazione della vigente contrattazione collettiva del settore delle cooperative sociali sottoscritta dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria;*
- g) la capacità progettuale, organizzativa ed innovativa;*
- h) la qualificazione professionale degli operatori, nonché la pianificazione dei percorsi di riqualificazione e formazione permanente (...).”*

Per completezza d'esame occorre segnalare due disposizioni del CCP, che trovano applicazione al tema oggetto del presente documento:

- a) l'art. 23, comma 15, relativo al **progetto dei servizi**;
- b) l'art. 23, comma 16, sulla determinazione del **costo del personale**.

Con riferimento al **progetto dei servizi**, l'art. 23, comma 15 stabilisce che *“Per quanto attiene agli appalti di servizi, il progetto deve contenere: la relazione tecnico-illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio; le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008; il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi; il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale. Per i servizi di gestione dei patrimoni immobiliari, ivi inclusi quelli di gestione*

*della manutenzione e della sostenibilità energetica, i progetti devono riferirsi anche a quanto previsto dalle pertinenti norme tecniche”.*

La diretta conseguenza dell'applicazione della disposizione da ultimo riportata è che il progetto dei servizi, in caso di affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, dovrà essere conforme a quanto previsto dalla disciplina di settore (dunque, d.lgs. n. 65/2017, LR n. 19/2016, D.G.R. 1564/2017 e DGR 704/2019), in applicazione del principio di *specialità*.

In ordine, invece, alla determinazione del **costo del personale**, il successivo comma **16**, prevede che *“16. Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione. Per i contratti relativi a lavori il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni è determinato sulla base dei prezzi regionali aggiornati annualmente. Tali prezzi cessano di avere validità il 31 dicembre di ogni anno e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo, per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data. In caso di inadempienza da parte delle Regioni, i prezzi sono aggiornati, entro i successivi trenta giorni, dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sentite le Regioni interessate. Fino all'adozione delle tabelle di cui al presente comma, si applica l'articolo 216, comma 4. Nei contratti di lavori e servizi la stazione appaltante, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, individua nei documenti posti a base di gara i costi della manodopera sulla base di quanto previsto nel presente comma. I costi della sicurezza sono incorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso”.*

Anche ai fini della determinazione del **costo del personale** occorrerà garantire il rispetto della disciplina di settore (d. lgs. n. 65/2017, LR n. 19/2016, D.G.R. 1564/2017 e DGR n. 704/2019), ivi compresi gli obblighi in materia di **formazione** continua; per completezza di analisi, occorrerà tener conto di quanto previsto dal richiamato art. 7 del d. lgs. n. 65/2017, nella parte in cui è previsto che svolgono i propri compiti *“1. Per l'attuazione del presente decreto, gli enti locali, singolarmente o in forma associata, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili nei propri bilanci (...)”.*

Da ultimo, occorre segnalare un recente pronunciamento del Giudice d'appello in ordine alla legittimità delle previsioni contenute all'interno della *Lex specialis* per l'affidamento di un servizio con specifico riferimento alla previsione di un obbligo di utilizzare un dato CCNL.

In tale occasione, è stato affermato che *“(...) La cooperativa sociale che partecipa a gare pubbliche è tenuta a rispettare il proprio CCNL di settore (cfr. art. 30 d.lgs. n. 50 del 2016): non solo ciò è naturaliter coerente con la natura giuridica dell'impresa, con la relativa connotazione sociale e, a monte, con il rapporto biunivoco che lega forma giuridica cooperativa e contrattazione collettiva applicabile, ma un obbligo (che si volesse trarre implicitamente dalla lex specialis) di adozione di un CCNL diverso da quello*

*fisiologicamente applicabile avrebbe l'effetto equivalente di scoraggiare la partecipazione alle gare pubbliche delle imprese cooperative sociali e si porrebbe, pertanto, in tensione con i fondamentali ed inderogabili valori giuridici unionali e nazionali di massima apertura del mercato degli appalti pubblici (...)*" (nei termini, Consiglio di Stato, 7 giugno 2021, n. 4353).

Le considerazioni che precedono possono essere applicate all'ulteriore modalità di organizzazione e affidamento del servizio, contemplato dal più volte evocato art. 5 della LR n. 19/2016, ovvero sia dei servizi "accreditati e convenzionati dai comuni".

Tuttavia, se non vi sono oramai dubbi sulla finalità e sulla disciplina dell'accreditamento dei servizi, in applicazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 65/2017, dalla LR n. 19/2016 e dalla DGR n. 704/2019, meriterebbe un approfondimento il tema del "convenzionamento".

In altri termini, occorre ricondurre la "convenzione" – al di là del *nomen* utilizzato dal legislatore regionale – ad una fra le forme di organizzazione e di affidamento dei servizi previste dall'ordinamento giuridico, europeo ed interno.

Si tratta, però, di un'analisi impegnativa, che - ad eccezione delle ipotesi in cui un ente locale agisca *iure privatorum* (ad esempio concedendo un immobile di proprietà pubblica in comodato e/o in locazione e nel quale viene svolto un servizio di asilo nido) – fuoriesce dall'oggetto del presente documento<sup>3</sup>.

Occorre, in definitiva, verificare se il **convenzionamento** conduca ad una forma di *appalto* o di *concessione*, con le conseguenze sopra esaminate, o – se piuttosto – integri una modalità di affidamento, alternativa a quelle stabilite dalla vigente disciplina sui contratti pubblici.

## | CONCLUSIONI |

---

Le considerazioni che precedono consentono di formulare le conclusioni che seguono.

In primo luogo, tanto la disciplina sui contratti pubblici (CCP), che quella di settore (d. lgs. n. 65/2017, LR n. 19/2016, D.G.R. 1564/2017 e DGR n. 704/2019) considerano la **qualità** dei **servizi** educativi come tratto e finalità immanenti della stessa organizzazione dei servizi.

In tale direzione, la "qualificazione professionale e curriculare" del personale è in funzione di tale finalità.

La qualità, pertanto, esprime non un generico obiettivo, ma una finalità contenuta in una disposizione cogente.

---

<sup>3</sup> L'ipotesi appena rappresentata è, fra l'altro *sub judice*. Infatti, la sentenza resa dal TAR Campania (n. 2214/2019), che aveva affermato la legittimità di tale *modus operandi* di un Comune, è stata appellata al Consiglio di Stato ed il giudizio non è stato ancora definito.

In secondo luogo, quale che sia la modalità di affidamento dei servizi (*appalti, concessioni o convenzioni*), l'**autorizzazione al funzionamento** e l'**accreditamento** costituiscono un "requisito" essenziale, una sorta di "pre-condizione" per poter svolgere il servizio.

Autorizzazione e accreditamento, pertanto, sono espressione di disposizioni parimenti cogenti.

In terzo luogo, la disponibilità di personale qualificato, nei termini stabiliti dalla disciplina di settore (*educatori, addetti ai servizi generali e coordinatori pedagogici*), più volte richiamata, costituisce un requisito minimo di capacità tecnica e professionale, mentre l'implementazione di figure dotate di esperienza e *curricula* più elevate può diventare **criterio di valutazione dell'offerta**, applicando l'art. 95 sull'OEPRV (per gli appalti) o l'art. 173 (per le concessioni), unitamente all'Allegato XVII del CCP (Parte II, lett. f).

Si tratta, tuttavia, di una scelta delle stazioni appaltanti, espressione di discrezionalità tecnica.

A tale ultimo riguardo, si potrebbe ipotizzare – nell'ambito delle procedure di affidamento disciplinate dal CCP – un **sistema "misto"**, nel quale la qualificazione professionale "minima" è richiesta come requisito di partecipazione, mentre l'implementazione della qualità (nelle diverse forme) del personale impiegato potrebbe diventare anche criterio di valutazione. Ovviamente, laddove le stazioni appaltanti esercitino tale facoltà.

Corollario della qualificazione professionale degli operatori impiegati è la stima del **costo del personale**, che le stazioni appaltanti – laddove ricorrano ad appalti – dovranno fare in applicazione delle relative disposizioni applicabili (in primo luogo, progetto dei servizi, ai sensi dell'art. 23, comma 15, e poi calcolo del costo del lavoro, ai sensi dell'art. 23, comma 16).

A tal proposito va considerato che nello specifico dei servizi di cui trattasi, è definito dalle norme regionali per l'autorizzazione e l'accreditamento il rispetto di determinati standard minimi nel rapporto numerico tra personale e bambini iscritti. Pertanto, muovendo dalla circostanza che il calcolo per il costo del personale va fatto con riferimento all'applicazione dei contratti collettivi firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale, si ritiene che nei documenti di gara debba essere stabilito che l'elemento del costo del personale in sede di offerta non possa determinare – per effetto del ribasso offerto - un'alterazione del richiamato rapporto numerico tra personale e bambini utenti del servizio, normativamente previsto.

Inoltre, il costo base di riferimento per il personale deve tenere conto dell'obbligo previsto dalla D.G.R. n. 1564/2017 della sostituzione del personale necessario a mantenere il livello qualità del servizio (cfr. paragrafo I.10).

Inoltre, in ragione dell'elevata standardizzazione dei requisiti per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi, nei termini indicati in precedenza, le amministrazioni aggiudicatrici possono valutare l'opportunità di ricorrere per l'aggiudicazione dell'appalto al criterio di cui all'articolo 95, comma 7, del CCP.

Ancora, la determinazione della stima del costo del personale avviene applicando il CCNL di riferimento, ai sensi dell'art. 30, comma 4; tuttavia, laddove i gestori del servizio siano cooperative sociali o relativi consorzi, si applica quanto previsto dalla legge regionale di riferimento (n. 12/2014) e dalle relative Linee guida (DGR n. 969/2016).

Come ribadito anche di recente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, le stazioni appaltanti devono consentire l'applicazione del CCNL delle cooperative sociali, sottoscritto dalle Organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Con riferimento alla tenuta occupazionale dei lavoratori nei c.d. "cambi di appalto", esigenza più volte presa in considerazione in protocolli e accordi siglati con le istituzioni regionali e locali della Regione Emilia-Romagna, si richiama l'attenzione delle amministrazioni aggiudicatrici sulla corretta applicazione dell'art. 50 del CCP; in proposito, può essere inserita negli atti di gara una specifica clausola sociale per garantire la continuità lavorativa in caso di cambio di appalto con richiamo all'art. 2112 del codice civile, ove applicabile ed in quanto compatibile.

Inoltre, si richiama l'attenzione delle amministrazioni aggiudicatrici sul principio ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, secondo il quale la c.d. revisione prezzi, di cui all'art. 105 del nuovo codice dei contratti pubblici, deve essere prevista in modo espresso negli atti di gara, pena l'impossibilità di riconoscere i maggiori oneri sopravvenuti.

In considerazione dell'elevata valenza sociale dei servizi, oggetto del presente documento, possono essere attivate – nel rispetto della disciplina in tema di conflitto di interesse, introdotta dall'art. 42 del CCP – forme di confronto con le parti sociali rappresentative dei gestori e dei lavoratori. A tale ultimo riguardo, tali forme di confronto sono considerate buone pratiche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica [*Processi decisionali inclusivi – L'individuazione degli stakeholder*], nonché dalla Commissione Europea, la quale con **Comunicazione "Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione" – C(2018)3051**) indica, fra gli altri, lo strumento della *consultazione preliminare di mercato*, disciplinata dall'art. 66 del CCP e dalle Linee Guida n. 14 dell'ANAC.

Bologna, 29 novembre 2021

Avv. Luciano Gallo  
*Referente Contratti pubblici e innovazione sociale,  
diritto del Terzo settore di ANCI Emilia-Romagna*

# ALLEGATO 1

## NOTA ESPLICATIVA DELLA SCHEDA DI SIMULAZIONE DELL'UTILIZZO DELLE DIVERSE FORMULE MATEMATICHE AI FINI DELL'ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI ALLE OFFERTE ECONOMICHE SULLA BASE DEL CRITERIO DELL'OEPV

### Premessa

---

Le formule per valutare l'offerta economica sono strumenti che vanno utilizzati considerando il contesto di riferimento, in particolare occorre tener conto:

- di quanti punti sono assegnati all'Offerta Economica (OE), se sono uguali o maggiori 20/100 l'effetto sul punteggio complessivo è in grado il più delle volte di ribaltare gli esiti della valutazione qualitativa, per cui è opportuno impiegare formule interdipendenti (cfr. infra) che penalizzino ribassi eccessivi o comunque superiori alla media dei ribassi e limitino la polarizzazione dei risultati; se viceversa il punteggio per l'OE è di 15-10/100 si può ipotizzare anche l'utilizzo di altre formule (quali la lineare)
- di come è stata costruita la base di gara e quanto incide il costo del lavoro; nel caso in cui quest'ultima componente incida significativamente (come è per i servizi educativi) come è stato considerato il costo della manodopera (es. prossimo al tabellare ministeriale: se è stato considerato il corretto inquadramento, se è stata considerata l'indennità di turno, se sono state scomutate le sostituzioni festive e se è stata rivista l'aliquota INAIL, ecc...).

Richiamato l'indirizzo consolidato della giurisprudenza amministrativa in ordine alla discrezionalità della stazione appaltante nell'individuazione delle formule matematiche per l'attribuzione dei punteggi alle offerte economiche (OE) nell'ambito delle procedure di affidamento, aggiudicate sulla base del criterio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa (OEPV), fatte salve le ipotesi di manifesta illogicità, irragionevolezza e abnormità (da ultimo, Consiglio di Stato, n. 6735 del 8/10/2021, TAR Emilia-Romagna, Bologna, n. 937 del 16/11/2021) è fondamentale costruire con attenzione le basi di gara considerando tutti i fattori della produzione e gli apporti professionali, valutando in particolare e con grande accuratezza il costo della manodopera.

Riteniamo utile per i servizi educativi non scegliere mai un punteggio per la Offerta Economica superiore a 20/100 e preferibilmente attestarsi su 15/100 o 10/100. Inoltre, è preferibile scegliere formule che limitano la polarizzazione dei risultati e premiano men che proporzionalmente i ribassi eccessivi, quali ad esempio la bilineare con coefficiente 0,90 o la quadratica con coefficiente <0,5, cfr. esempi di seguito riportati.



## Alcuni esempi

---

Il file allegato di excel si pone l'obiettivo di simulare l'impatto determinato dall'applicazione di diverse formule matematiche utilizzabili per la valutazione delle offerte economiche, al fine di compiere la scelta più appropriata.

Vengono prese in considerazione alcune formule a carattere interdipendente.

Il file è composto in modo che, compilando le celle colorate, vengano esplicitate le differenze di punteggio determinate dall'applicazione di diverse formule.

## Formule interdipendenti

---

Le caratteristiche fondamentali delle formule interdipendenti sono:

- al concorrente presentante l'offerta con il ribasso maggiore corrisponde sempre il massimo punteggio assegnabile
- ad ogni concorrente verrà assegnato un punteggio che dipende, oltre che dalla propria offerta di ribasso, anche dalle offerte degli altri concorrenti.

La prima formula considerata è quella **dell'interpolazione lineare**.

$$P_{max} * Ra/R_{max}$$

dove:

$Ra$  = valore (ribasso) offerto dal concorrente  $a$ ;

$R_{max}$  = valore (ribasso) dell'offerta più conveniente;

$P_{max}$  = punteggio economico massimo.

Di seguito le principali peculiarità:

- è una formula che assicura un'elevata competizione sul prezzo. Si protende a generare elevate differenze tra i punteggi attribuiti in relazione ai prezzi offerti, in particolar modo nei casi in cui il miglior prezzo offerto è di poco inferiore alla base d'asta.
- a parità di differenza tra due ribassi proposti, la differenza tra i punteggi economici ad essi associati risulterà maggiore in caso di ribassi "limitati" rispetto al caso di sconti "elevati".

Tale metodo di calcolo presenta quindi l'inconveniente di poter condurre a differenze elevate anche a fronte di scarti in valore assoluto molto limitati; ciò si verifica quando il ribasso massimo rispetto al prezzo a base di gara è contenuto. Accentua inoltre la concorrenza, inducendo a formulare offerte aggressive.

La seconda formula considerata è riferita al cosiddetto metodo **bilineare**.

$$C_i \text{ (per } A_i \leq A_{soglia}) = X * (A_i / A_{soglia})$$

$$C_i \text{ (per } A_i > A_{soglia}) = X + (1,00 - X) * [A_i - A_{soglia} / A_{max} - A_{soglia}]$$

dove:

$C_i$  = coefficiente attribuito al concorrente  $i$ -esimo

$A_i$  = valore dell'offerta (ribasso) del concorrente  $i$ -esimo

$A_{soglia}$  = media aritmetica dei valori delle offerte (ribasso sul prezzo) dei concorrenti

$X$  = selezionato tra 0,80; 0,85; 0,90

$A_{max}$  = valore dell'offerta (ribasso) più conveniente

Secondo tale formula il punteggio cresce linearmente fino a un valore soglia (nel file allegato tale valore corrisponde alla media del ribasso dei concorrenti), per poi flettere e crescere ad un ritmo più limitato. Il vantaggio della formula bilineare è quello di scoraggiare offerte con ribassi eccessivi (in quanto ricevono un punteggio incrementale ridotto) e di limitare l'inconveniente, evidenziato per il metodo dell'interpolazione lineare, di valorizzare eccessivamente differenze contenute in termini di prezzo. Lo svantaggio è, naturalmente, la limitazione di una concorrenza basata sul prezzo.

La formula suddetta è efficace con un numero minimo di partecipanti pari a 3. Pertanto nei documenti di gara si consiglia di prevedere una clausola che permetta, in caso di un numero di partecipanti pari a 2, l'uso della formula dell'interpolazione lineare.

La terza formula considerata nella comparazione è una formula **non lineare** (nello specifico **quadratica**).

$$P_{max} * (RO_{off} / R_{max\ off})^\alpha$$

dove:

$\alpha$  può essere scelto nell'intervallo tra [0,1]. Ad esempio 0,5 corrisponde alla radice quadrata

$RO_{off}$  corrisponde al Ribasso Offerto

$R_{max\ off}$  corrisponde al massimo ribasso offerto

È prevista l'individuazione di un coefficiente con valore compreso tra 0 e 1; dove con coefficiente uguale ad 1 si ricade nel caso dell'interpolazione lineare, mentre con coefficiente uguale a 0 si ricade nel caso del prezzo fisso. Quindi un coefficiente basso scoraggia i ribassi più elevati; al contrario, un coefficiente alto induce a formulare offerte aggressive.

## Formule indipendenti

---

Con questo tipo di formule il punteggio attribuito ad ogni concorrente non dipende dalle offerte proposte dagli altri concorrenti. Tali formule hanno quindi la caratteristica di consentire al concorrente, ex ante, di calcolare il proprio punteggio e di valutare le proprie convenienze nella formulazione dell'offerta.

Un utilizzo attento e consapevole di tali formule può portare all'indubbio pregio di evitare offerte da parte di concorrenti poco affidabili. D'altro canto, un utilizzo non adeguato porta all'aumento di rischi collusivi e corruttivi.

Alla luce di queste ultime considerazioni una buona proposta potrebbe prevedere l'utilizzazione di una formula interdipendente individuando un valore soglia oltre il quale l'offerta di ribasso non viene valorizzata. Ad esempio, scegliendo un valore soglia pari all'8%, un'offerta di ribasso dell'8% ed una del 12% avrebbero entrambe il punteggio massimo.

Ciò al fine di evitare offerte "fuori mercato", tali da non consentire al concorrente il rispetto di normative in materia fiscale, contributiva, del lavoro, di salute e sicurezza nonché dei CCNL vigenti.

# ALLEGATO 1A

## SIMULAZIONE DI OFFERTA ECONOMICA

Il file allegato 'Simulazione di Offerta economica' permette non solo la comparazione tra diverse formule, ma anche la possibilità di simularne gli effetti al cambiare dei vari parametri.

Sarà sufficiente, come spiegato all'interno del file stesso, compilarne le caselle colorate.

[Scarica la Simulazione di Offerta economica](#) - XLS

Alcuni esempi di formule interdipendenti						
Impresa	Ribasso		Lineare		Bilineare	Non lineare (quadratica)
A	2,20%		20,00		20,00	20,00
B	1,10%		10,00		18,18	14,14
C	1,25%		11,36		18,43	15,08
D	1,40%		12,73		18,68	15,95
E			0,00		0,00	0,00
F			0,00		0,00	0,00
Punti	20				0,90	0,50
Ribasso max	8,00%					
Nelle caselle di colore verde vanno indicati i ribassi effettuati da ogni impresa partecipante						
Nella casella di colore lilla va indicato il punteggio riservato all'offerta economica (max 20 punti)						
Nella casella di colore rosa va indicato il ribasso massimo accettato (facoltativo)						
Nella casella di colore giallo va indicato un valore pari a 0,80 / 0,85 / 0,90						
Nella casella di colore azzurro va indicato un indice di valore compreso tra 0 ed 1 (indice = 1 significa metodo lineare; indice = 0 significa prezzo fisso)						



EMILIA  
ROMAGNA  
anci

