

PROPOSTA di LINEE GUIDA

PREMESSA

L'iniziativa di redigere delle linee guida per la progettazione di bandi di gara di servizi educativi per minori nasce dall'esigenza, constatata dagli operatori attivi sul territorio, di riflettere sulla qualità dei servizi offerti.

Dall'analisi degli ultimi bandi di gara emerge chiaro il rischio che vadano smarriti alcuni elementi fondamentali e fondanti la logica del Welfare. Gare basate sul massimo ribasso o sull'offerta economica più vantaggiosa implicano formule e calcoli complessi da decifrare, che non solo non facilitano il rispetto del principio di trasparenza, ma, di fatto, mettono il fattore finanziario al centro del sistema dei servizi, posizione che dovrebbe invece essere occupata dalla persona stessa. Una persona non più vissuta come utente passivo assistito dal sistema, ma come potenziale portatrice di risorse e ricchezza.

La riduzione dell'assegnazione di servizi rivolti a minori ad un puro calcolo matematico e a complicate equazioni porta irrimediabilmente a cambiare la lente attraverso cui l'ente pubblico, erogatore di servizi, guarda la persona e il cittadino. Giustificando tutto con motivazioni economiche riguardanti la scarsità di risorse, si perde di vista l'importanza sociale del prendersi cura dell'inclusione (dalla prevenzione all'emarginazione sociale), della diversità come potenzialità, del benessere individuale e collettivo.

Dal 2008 il sistema economico, a livello nazionale ed europeo, è in crisi. Ma i tagli fatti a scapito delle persone più vulnerabili e, in primis, dei minori, portano ad una crisi sociale ben maggiore e più onerosa della stessa crisi economica. Persino in una logica del risparmio di risorse economiche risulta evidente la convenienza che si ha nella prevenzione, piuttosto che nell'attendere il rivelarsi dell'episodio emergenziale, la cui successiva risoluzione implica costi esponenzialmente maggiori. Questo atteggiamento, che si riverbera su bandi e avvisi pubblici, rischia di smantellare giorno dopo giorno un sistema di servizi locali, costruito in anni di sperimentazioni, competenze, conoscenze e lavoro di rete e per decenni fiore all'occhiello della città di Bologna.

Il documento che segue illustra alcuni punti che gli operatori e le operatrici del settore ritengono imprescindibili e vuole essere, prima di tutto, un'occasione per riflettere sull'effettiva qualità ed efficienza del sistema dei servizi alla persona della città di Bologna e di tutta la provincia.

Ci si augura che tali specifiche tecniche vengano prese in considerazione dall'amministrazione aggiudicatrice, con la speranza che ciò contribuisca a realizzare un auspicabile sistema di coprogettazione, di incontro tra la presa in carico del servizio pubblico e di quello privato, che possa ridare voce al territorio, alla cittadinanza e ai lavoratori nell'organizzazione e gestione dei servizi alla persona. Come insegna la storia dei servizi a Bologna, ascoltando le esigenze e le proposte dal basso si può portare il Welfare ad essere esempio non soltanto nazionale, ma europeo.

CRITERI D'ASSEGNAZIONE E PUNTEGGIO

L'aggiudicazione di un servizio deve avvenire sulla base della qualità ed efficacia espresse dal progetto, anche in riferimento alle peculiarità del servizio stesso e del territorio in cui viene offerto.

L'assegnazione con criteri basati sul massimo ribasso economico o sull'offerta economicamente più vantaggiosa non garantisce la qualità del servizio e la sua efficacia.

La forbice del rapporto migliore tra qualità e costi (e le relative formule tecniche) possono diventare un'arma a doppio taglio rispetto al principio di trasparenza.

Il rispetto della qualità del servizio deve essere garantito da tecniche di valutazione accessibili, comprensibili e possibilmente condivise. Le formule tecniche, volute da direttive europee, dovrebbero essere volte a valorizzare il partecipante che propone non un ribasso economico, ma il miglior rapporto qualità-costi, offrendo un alto livello qualitativo del servizio. L'ente locale, in virtù della sua autonomia decisionale riconosciuta a livello normativo, dovrebbe prestare la sua attenzione al lavoro sul territorio e alla sua crescita costante in termini di centralità della persona, qualità e costruzione di rete. Attraverso strumenti quali il capitolato d'onori, l'invito a presentare offerte o il documento descrittivo, l'ente locale ha molto margine decisionale nello stabilire i criteri di aggiudicazione e la relativa ponderazione. Ogni procedura dovrebbe garantire il rispetto dei principi di trasparenza e proporzionalità; perciò le relative regole di assegnazione dovrebbero venire costruite di conseguenza e nel rispetto della normativa di riferimento¹.

Fra le procedure di gara a cui si ricorre per l'aggiudicazione degli appalti, è consigliabile propendere per l'offerta economicamente più vantaggiosa, con un rapporto di assegnazione dell'80% del punteggio all'offerta tecnico-qualitativa e del 20% a quella finanziaria.

L'assegnazione di un punteggio superiore al 20% al criterio finanziario peggiora significativamente la qualità dell'offerta sia in termini della prestazione nella sua globalità, che del suo impatto. **Il limite per la sufficienza qualitativa dell'offerta, che determina l'esclusione del soggetto dalla gara (anche chiamata soglia di sbarramento) del punteggio tecnico-qualitativo complessivo**

¹ Si fa riferimento al Dlgs 163/2006.

non deve mai essere inferiore al suo punteggio complessivo, per evitare di celare una riparametrazione dei punteggi indicati.

La mancanza di trasparenza resa possibile dalla forbice delle proporzioni (all'interno della procedura economicamente più vantaggiosa) finisce con l'incidere negativamente sul costo e la qualità del lavoro e sull'erogazione dei servizi.²

Si ritiene che tale situazione possa essere evitata attribuendo 80 punti su 100 all'offerta tecnico-qualitativa (e **mantenendo a 80 punti la soglia di sbarramento per procedere a valutare l'offerta economica**) e 20 all'offerta finanziaria, rispettando così il criterio dell'offerta migliore in relazione alla qualità e al prezzo, nell'operare la scelta.

Va specificato che l'utilizzo della formula per l'assegnazione del punteggio per quanto riguarda la parte economica può avere ripercussioni molto importanti.

Alleghiamo una simulazione realizzata con l'utilizzo di tre diverse formule.

ASSEGNAZIONE PUNTEGGIO OFFERTA ECONOMICA (applicazione formule)

Caso 1 (Comune di Bologna Bando gestione gruppi socio educativi anno 2014)

Punteggi: Qualità 70, Prezzo 30

Formula:

$$PE_i = 30 \times R_i / R_{max}$$

Simulazione: Base asta € 621.000

Offerta A € 620.000 (ribasso € 1.000 pari a 0,16%)

Offerta B € 615.000 (ribasso € 6.000 pari a 0,96%)

Offerta C € 584.000 (ribasso € 37.000 pari a 5,96%)

Offerta D € 550.000 (ribasso € 71.000 pari a 11,43%)

$$A: PE_i = 30 \times 1.000 / 71.000 = \mathbf{0,42} \text{ (- 29,58)}$$

$$B: PE_i = 30 \times 6.000 / 71.000 = \mathbf{2,53} \text{ (- 27,47)}$$

$$C: PE_i = 30 \times 37.000 / 71.000 = \mathbf{15,63} \text{ (- 14,37)}$$

$$D: PE_i = 30 \times 71.000 / 71.000 = \mathbf{30} \text{ (max)}$$

Caso 2 (utilizzato dal q.re Borgo Panigale)

Punteggi: Qualità 80, Prezzo 20

Formula:

$$X_i = C \times P_i / P_o$$

² Si rimanda all'appalto per la GESTIONE DI INTERVENTI SOCIO-EDUCATIVI A FAVORE DI BAMBINI, PREADOLESCENTI E ADOLESCENTI NEI QUARTIERI NAVILE, SAN DONATO, SAN VITALE, PORTO, SARAGOZZA E SAVENA -PERIODO FEBBRAIO 2015 - AGOSTO 2016.

- A: $X_i = 20 \times 550.000 / 620.000 = 17,74$ (- 2,26)
 B: $X_i = 20 \times 550.000 / 615.000 = 17,88$ (- 2,12)
 C: $X_i = 20 \times 550.000 / 584.000 = 18,83$ (- 1,17)
 D: $X_i = 20 \times 550.000 / 550.000 = 20$ (max)

Caso 3 (utilizzato dal q.re Navile)

Punteggi: Qualità 70, Prezzo 30

Formula:

XE : 30 = PM : PO cioè come sopra **XE = 30 x PM / PO**

- A: $XE = 30 \times 550.000 / 620.000 = 26,61$ (- 3,39)
 B: $XE = 30 \times 550.000 / 615.000 = 26,61$ (- 3,17)
 C: $XE = 30 \times 550.000 / 584.000 = 28,35$ (- 1,74)
 D: $XE = 30 \times 550.000 / 550.000 = 30$ (max)

Come si può notare la formula presentata nel primo caso, quella utilizzata per il bando dei socio-educativi, penalizza fortemente la qualità perché causa differenze di punteggio molto elevate.

Si auspica l'utilizzo della formula inversamente proporzionale, presentata nel secondo e nel terzo caso, che è l'unica che valuta effettivamente la qualità del progetto.

REQUISITI DI PARTECIPAZIONE

Per quanto riguarda i requisiti di partecipazione, è impegno dell'ente appaltante assicurarsi che il soggetto ammesso:

- garantisca la continuità degli operatori, provvedendo alla tempestiva sostituzione degli stessi in caso di assenza;
- posseda almeno 2 anni di esperienza sul territorio nell'ambito della cooperazione sociale, avendo già sviluppato una rete di collaborazione tra i diversi soggetti presenti sul territorio stesso. Infatti si ritiene che la conoscenza del tessuto sociale locale sia fondamentale per garantire una gestione qualitativamente alta dei servizi alla persona e, in particolar modo, dei minori. Il soggetto in questione deve essere in grado di garantire la sostenibilità economica del progetto, tenendo conto degli ultimi due bilanci;
- assicuri la continuità degli operatori nell'arco dell'anno scolastico ed in riferimento allo svolgimento delle attività, limitando al massimo la rotazione ed il turn-over;
- rispetti il CCNL applicato e accordi integrativi territoriali;

- assicurarsi tutti i supporti organizzativi e strumentali necessari a rendere operativo il personale da esso dipendente;
- garantire la formazione continua dei suoi dipendenti, come strategia volta al contenimento del turnover che agisce su diversi piani dell'esercizio della professione (competenze, motivazione, ecc...).

DURATA CONTRATTO

Minimo di 3 anni. Poiché la maggior parte dei servizi rivolti ai minori sono avviati e attivi secondo il calendario scolastico, si ritiene inidoneo e fortemente dequalificante per il servizio l'avvio dello stesso durante tale periodo dell'anno. Assegnare i servizi all'inizio del periodo scolastico permette di evitare confusione ed incertezza nei minori e nelle loro famiglie, oltre che negli operatori e operatrici attivi sui servizi, soprattutto nel caso cambi il soggetto aggiudicatore dell'appalto.

DESTINATARI

Minori e loro famiglie.

COPROGETTAZIONE

Nel processo di costruzione dei servizi si auspica l'istituzione di un tavolo di coprogettazione, inteso come momento di lavoro condiviso e concertato, a cui partecipino, oltre all'ente appaltante, anche le realtà professionali, territoriali e civiche direttamente coinvolte nell'appalto stesso. In particolare modo si intendono le cooperative o l'ente vincitore del bando, nelle figure dei responsabili e degli operatori già presenti sul territorio e/o che andranno a lavorare nei servizi compresi nel bando stesso.

ORGANIZZAZIONE E FINALITÀ

Le finalità devono essere definite in maniera specifica in base al capitolato in oggetto nel bando. In tal senso va fatta chiarezza sulla specificità di esigenze e gestione di servizi diversi (si veda la sezione seguente "fabbisogno presunto").

Va ricordato che le situazioni di disagio e la cura di soggetti vulnerabili e a rischio di esclusione sociale spesso richiedono servizi socio-educativi molto articolati e con caratteristiche diverse a seconda dei bisogni espressi. Questo implica una costruzione di livelli di intervento che devono essere in grado di rispettare la centralità della persona, il bene comune, il costo e l'efficacia del servizio. Si intende efficace quell'intervento che previene, contiene e/o risolve il bisogno, che prova a dargli una risposta, che è capace di contrastare l'acuirsi ed il cronicizzarsi della situazione di

disagio, contenendo i costi umani ed economici (direttamente proporzionali allo stabilizzarsi di condizioni di malessere) che tale situazione comporta.

FABBISOGNO PRESUNTO

ORE OBBLIGATORIE E RETRIBUITE per operatore:

- 2 ore di supervisione mensili
- 2 ore al mese di monitoraggio e verifica con l'ente committente
- almeno due incontri all'anno di monitoraggio e restituzione con le famiglie, laddove il servizio lo richieda
- minimo 8 ore di formazione all'anno.

Con ore frontali si intendono le ore utilizzate direttamente a contatto con gli utenti minori.

Con ore di programmazione si intendono i momenti di organizzazione e confronto tra colleghi operatori del servizio per programmare le attività da proporre e realizzare durante il servizio frontale; ad esempio: uscite, contenuti educativi, laboratori, contatti con altri soggetti del territorio ecc.

Con ore di coordinamento si intende il confronto con altri soggetti, così da assicurare un adeguato passaggio di informazioni a sostegno dell'efficienza e l'efficacia del servizio.

Con ore di monitoraggio e verifica si intende il tempo utilizzato per gli incontri con i referenti dell'ente committente (comunicazione e valutazione degli ingressi, andamento del percorso di ogni singolo utente, frequenza, informazioni provenienti dalla scuola ecc.).

Con ore di supervisione si intendono i momenti di confronto e supporto psico-pedagogico relativamente ai singoli casi e al contesto di gruppo, al fine di contenere e prevenire il fenomeno del burn out.

Con ore di formazione permanente si intendono le ore dedicate all'aggiornamento relativo alle nuove tecniche, le nuove metodologie educative e pedagogiche e le nuove normative.

Con ore di monitoraggio e restituzione si intendono momenti strutturati dedicati alle famiglie e al percorso dei figli. Si ritengono queste ore fondamentali per poter rilevare i bisogni, le potenzialità e le problematiche in corso d'opera. Il riscontro da parte delle famiglie contribuisce alla valutazione dell'intervento, al fine di perseguire le finalità educative individuali.

Di seguito vengono specificati i fabbisogni di ciascun servizio.

Socio-educativo rivolto a minori 6-10

Ore frontali: almeno 3/4 pomeriggi a settimana per interventi di minimo 4 ore.

Ore programmazione: almeno 3 ore per ciascun operatore a settimana.

Socio-educativo rivolto a minori 11-14

Ore frontali: 5 pomeriggi a settimana per interventi da almeno 4 ore ciascuno.

Ore programmazione: almeno 4 ore per ciascun operatore a settimana.

Centri di aggregazione 14-18

Ore frontali: da minimo 3 a 5 pomeriggi a settimana, sulla base delle esigenze rilevate sul territorio.

Ore programmazione: almeno 3 ore per ciascun operatore a settimana.

Educativa di strada

Ore frontali: minimo 3 pomeriggi a settimana in maniera complementare all'attività del centro di aggregazione, per un minimo di 12 ore a operatore settimanali.

Ore programmazione: almeno 3 ore per ciascun operatore a settimana.

Per provvedere alle spese di gestione, ogni servizio deve prevedere un fondo cassa tra un minimo di € 100 e un massimo di € 250 mensili, dipendentemente dal servizio e dal numero dei frequentanti, considerando un budget mensile di 12 € a minore.

PERSONALE IMPIEGATO

Il personale impiegato nella gestione ed attuazione dei servizi dovrebbe avere le seguenti competenze e/o titoli di studio: educatori con laurea in scienze dell'educazione o equipollenti. Requisiti alternativi: 2 anni di esperienza come educatore e/o laurea non specifica con 1 anno di esperienza se in continuità sul servizio, in riferimento a quanto previsto per i servizi socio-sanitari dalla modifica del 2015 della legge regionale 564/00.

L'ente aggiudicatore dovrebbe garantire la continuità educativa, cioè dare continuità lavorativa e contrattuale agli operatori già impiegati sul servizio, e garantire la formazione continua annuale, in applicazione alle normative nazionali ed europee vigenti.

MONITORAGGIO E VERIFICA

Si possono rilevare due modalità di monitoraggio e verifica dei servizi offerti.

L'ente aggiudicatore valuta il servizio, solitamente con modulistiche interne e attraverso relazioni svolte da operatori, anche in base a parametri interni di qualità. L'ente pubblico/appaltante concorda e richiede modulistiche di verifica all'ente aggiudicatore, come modalità di controllo dei servizi resi.

Il monitoraggio e la verifica non dovrebbero essere atti puramente amministrativi e/o di rendicontazione, in quanto sono anche momenti di apprendimento, di qualificazione e riqualificazione dei servizi offerti alla comunità, e hanno quindi un alto valore sociale.

Il monitoraggio e la verifica di servizi sono da intendersi un'opportunità per valorizzare quanto l'ente pubblico finanzia nel proprio territorio ed, eventualmente, di ricalibratura del servizio offerto. Dal momento che i servizi rivolti ai minori coinvolgono molteplici realtà pubbliche e private, a partire dalla scuola fino ad arrivare alle famiglie e ai minori coinvolti, una buona metodologia di monitoraggio e verifica tiene sempre conto di tutte le realtà coinvolte, in primo luogo dei fruitori dei servizi stessi. Inoltre, dal momento che gli operatori lavorano a contatto diretto con questa variegata realtà, si ritiene che ogni eventuale monitoraggio e valutazione non possa prescindere dal coinvolgimento degli operatori interessati anche in relazione alle metodologie e agli strumenti da utilizzare.

Rete Educatrici ed Educatori di Bologna

Educatori Uniti contro i tagli

Il Lusso di pensare