



COMUNE DI RAVENNA
Area Istruzione e Infanzia
Servizio Nidi e Scuole dell'Infanzia

Relazione tecnica per appalto avente per oggetto l'affidamento a terzi del servizio di assistenza, sorveglianza, vigilanza e pulizia presso nidi d'infanzia, sezioni primavera e scuole dell'infanzia comunali

1. Premessa

La gara oggetto della presente relazione si rende necessaria al fine di individuare il soggetto affidatario del servizio di assistenza, sorveglianza, vigilanza e pulizia presso nidi d'infanzia, sezioni primavera e scuole dell'infanzia comunali.

Il contratto attualmente in essere - repertorio n. 335 del 11/02/2010 avente per oggetto il Servizio di assistenza, sorveglianza, vigilanza e pulizia presso nidi d'infanzia, sezioni "primavera" e scuole dell'infanzia comunali - periodo 20.08.2009/30.06.2015, aggiudicato al r.t.i. costituito da: C.N.S. (consorzio nazionale servizi) soc. coop. (capogruppo) e da C.I.C.L.A.T. (Consorzio italiano cooperative ausiliari traffico) soc. coop. (mandante) entrambi con sede in Bologna, a seguito esperimento di procedura aperta, è in scadenza al 30 giugno 2015.

Tenuto conto che l'Amministrazione Comunale, ha adottato come unica modalità di gestione la esternalizzazione del servizio consolidando una più che ventennale significativa e positiva esperienza in termini di economicità, (acquisto e manutenzione delle attrezzature di pulizia, prodotti, etc sono a carico dell'appaltatore) certezza della spesa, flessibilità nei turni di lavoro e qualità delle prestazioni (come si evince anche dalla relazione curata dal coordinamento pedagogico agli atti del servizio).

Si è valutato pertanto di procedere con un nuovo affidamento ad un soggetto esterno della gestione dei servizi oggetto della presente relazione attraverso specifica gara, sussistendo le ragioni ed i presupposti per procedere all'acquisizione dei servizi in forma autonoma, come meglio specificato al paragrafo 5 della presente relazione.

Per la natura dei servizi richiesti, si ritiene di addivenire alla scelta del contraente e all'aggiudicazione dell'appalto mediante procedura aperta ai sensi dell'art. 3 comma 37, del D.lgs 163/2006 e s.m.i., con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, art. 83 del Decreto legislativo medesimo. Il servizio verrà affidato all'offerente che avrà ottenuto il punteggio complessivo più alto risultante dalla somma dei punteggi attribuiti ai parametri tecnico-qualitativi e al prezzo.

2. Tipologia delle prestazioni

Le prestazioni disciplinate dal capitolato d'oneri redatto per il servizio che si intende portare a gara sono suddivise in **prestazioni obbligatorie e prestazioni opzionali**.

Le prime sono quelle prestazioni disciplinate dal Capitolato d'oneri, rispetto alle quali risulta unicamente esecutivo l'appalto di servizio conseguente alla sottoscrizione del contratto, salvo precise indicazioni.

Le prestazioni opzionali sono quelle prestazioni, disciplinate dal capitolato d'oneri, che sono strettamente subordinate ad uno specifico atto scritto di richiesta da parte del responsabile del procedimento, riferito alla singola e specifica prestazione opzionale da fornire.

Ai fini e per gli effetti dell'art. 29 comma 1 del D.lgs 163/2006 e ss.mm.ii., il calcolo effettuato per stabilire l'importo stimato ai fini dell'affidamento dell'appalto comprende sia l'importo delle prestazioni obbligatorie che quello delle prestazioni opzionali.

Il capitolato avrà per oggetto l'affidamento del servizio di assistenza e sorveglianza ai bambini, nonché di vigilanza e pulizia dei locali presso i nidi d'infanzia, sezioni primavera e scuole dell'infanzia comunali di seguito riportate:

Nido d'infanzia e Sezione Primavera	Indirizzo	Superficie	N° sezioni
Lovatelli	via Lovatelli, 57 – Ravenna	mq. 571,19	4
Pavirani	via Pavirani, 23 – Ravenna	mq. 426,91	3
A. Rasponi	via Baccarini, 29 – Ravenna	mq. 595,83	4
Corte dei Bimbi	via Corti alle Mura, 7 – Ravenna	mq. 407,64	3
Polo Lama Sud	via Vitruvio , 2– Ravenna	mq. 1.209,79	4
A. Monti	via del Pino, 12 – Ponte Nuovo - RA	mq. 328,39	3
G. Garibaldi	via S. Baldini, 2 – Ravenna	mq. 772,32	4
Le Margherite	via Amendola, 8 – Mezzano - RA	mq. 386,62	2
Il Grillo Parlante	via Fenaria Vecchia, 10 – Savarna - RA	mq. 564,71	2
Sezione Primavera c/o scuola dell'infanzia “Il Veliero”	via Lagosanto,15 – Porto Corsini - RA	mq. 151,73	1
	TOTALE	mq. 5.415,13	30

Scuola dell'infanzia	Indirizzo	Superficie	N° sezioni
Freccia Azzurra	Via Aniene, 52 - Ravenna	mq. 582,98	3
Felici Insieme	Via Palestro, 5 - Ravenna	mq. 554,14	3
L'Airone	Via Romea Sud, 508 – Fosso Ghiaia	mq. 379,5	2
S. Fusconi	Via Lario, 23 – Borgo Montone	mq. 612,6	3
G.A. Monti	Via Capodistria, 6 - Ravenna	mq. 1.040,56	6
G. Garibaldi	Viale Santi Baldini, 2 - Ravenna	mq. 641,58	4
Gioco Imparo	Via Canalazzo, 75/A - Ravenna	mq. 261,61	2
I Delfini	Via del Gabbiano, 34 – Punta Marina Terme	mq. 881,88	4
Il Faro	Via del Delfino, 63 – Punta Marina Terme	mq. 173,45	2
Il Gabbiano	Via Rotta, 44 - Ravenna	mq. 944,82	6
Il Pettirosso	Via Combattenti Alleati, 16 – Porto Fuori	mq. 574,07	3
Polo Lama Sud	Via Vitruvio, 4- Ravenna	mq. 1.264,02	6
Le Ali	Via Cesarea, 10/A - Ravenna	mq. 217,2	2
Mario Pasi	Via Rasponi, 29/31 - Ravenna	mq. 1.136,69	6
I Folletti	P.zza A. Bardi, 1 - Mezzano	mq. 232,1	2
Peter Pan	Via del Pino, 11 – Ponte Nuovo	mq. 1.033,72	6
D. Missiroli	Via Piangipane, 101 – Piangipane	mq. 257,92	2

Il Veliero	Via Lagosanto, 15 – Porto Corsini	mq. 727,54	3
Il Grillo Parlante	Via Fenaria Vecchia, 8 - Savarna	mq. 518,51	2
Mani Fiorite	Via Caorle, 28 - Ravenna	mq. 585,21	3
Villa dell'Albero	Via Cella, 95 – Madonna dell'Albero	mq. 314,79	2
TOTALE		mq. 12.934,89	72

Questo affidamento si configura come un appalto di servizi complementari tra loro e intrinseci all'organizzazione e all'erogazione dei servizi educativi comunali che vengono effettuati durante l'orario di apertura dei medesimi.

Nello specifico essi consistono nell'attività svolta da un operatore (ausiliario/a) per ciascuna sezione comprendente l'assistenza alle insegnanti, la cura e sorveglianza dei bambini, nonché la vigilanza e pulizia dei locali durante la permanenza dei bambini al nido/scuola e al termine delle attività didattiche. Assistenza, sorveglianza, cura dei bambini e degli ambienti sono attività strettamente connesse alle dimensioni educative dei nidi, delle sezioni primavera e delle scuole dell'infanzia e concorrono al servizio complessivamente fornito a bambini e famiglie. Cura ed educazione sono dimensioni strettamente connesse e determinate dall'intreccio di elementi di natura relazionale ed organizzativa che connotano il contesto come luogo di relazioni significative, di apprendimenti, di scambi sociali prendendo in considerazione i nessi esistenti tra i seguenti aspetti: spazi e materiali, tempi, relazioni, proposte educative. Il personale addetto (educativo e ausiliario) cura, nei diversi ruoli, queste dimensioni essenziali.

Le funzioni richieste che concorrono a definire il servizio complessivo, attività di assistenza/sorveglianza rivolte ai bambini e pulizia/vigilanza dei locali, non sono separabili. Infatti, l'organizzazione giornaliera nei nidi d'infanzia, sezioni primavera e scuole dell'infanzia prevede che tali attività siano espletate in modo contemporaneo e contestuale.

A titolo esemplificativo si rappresenta una situazione "tipo": in una scuola dell'infanzia a 6 sezioni sono attivi 6 operatori ausiliari che si alternano in turni di lavoro per garantire l'intera apertura del servizio educativo dalle 7.30 alle 16.30 garantendo l'apertura dei plessi e il loro riassetto prima dell'ingresso dei bambini e delle famiglie, controllando gli accessi alla scuola e svolgendo funzioni di prima accoglienza o, contemporaneamente, suddividendosi i compiti (in quanto, nella prima parte del mattino è presente solo la metà del personale ausiliario), un operatore potrà coadiuvare il personale di cucina nella preparazione del primo spuntino e un altro accompagnare bambini nell'uso dei servizi igienici, secondo le necessità. Successivamente durante le attività in sezione, il personale ausiliario coadiuva le insegnanti nelle attività didattiche e nella cura dei bambini. Nel proseguo della giornata si alternano attività di riordino e pulizia, prima e dopo il pranzo, e attività di collaborazione con il personale di cucina.

Il servizio viene stimato per un 70% come assistenza e sorveglianza (ai bambini) e per il restante 30% come vigilanza e pulizia ai locali (comprendendo quella giornaliera, settimanale e periodica) per la necessità di qualificare e quantificare lo stesso dal punto di vista fiscale, pur non essendo opportuno operare questa divisione in sede di appalto mediante suddivisione in lotti, non essendo possibile effettuare una separazione operativa netta fra le diverse attività anche tenendo conto del fatto che lo stesso operatore svolge nel corso della giornata tutte le attività alternandole in relazione alla giornata educativa tipo e alle necessità quotidiane.

Tenere unito le attività di ausiliariato a quelle di pulizia oltre che rappresentare un elemento qualitativo dal punto di vista educativo in quanto la stessa persona interagisce con i bambini per la cura e la vigilanza, ma anche per la pulizia e l'igiene dell'ambiente, rappresenta una dimensione ottimale e razionale anche dal punto di vista organizzativo: poter integrare e alternare le attività da

parte degli operatori, consente di saturarne i tempi di lavoro, eliminando i tempi morti e permettendo un'organizzazione più flessibile, dinamica e ottimizzata nei tempi, e quindi più economica anche per la committenza. Pertanto anche da un punto di vista economico tenere separate le attività afferenti alle mansioni di ausiliario da quelle di pulizia creerebbe inevitabilmente un aggravio dei costi perché non consentirebbe quella dinamicità e flessibilità garantita dal tenerle unite in un unico operatore.

Ne consegue che, nell'ambito della gestione dei servizi soprariportati non è possibile effettuare una distinzione fra prestazioni principali e prestazioni secondarie sia per ragioni di qualità della prestazione che per ragioni organizzative e di razionalizzazione dei costi conseguenti.

L'appalto non è suddivisibile in lotti in quanto il considerare la gestione del servizio nei 26 diversi edifici in un unico lotto consente indubbiamente economie di scala ed efficienza organizzativa del servizio oltre che una maggiore flessibilità ed intercambiabilità delle figure professionali coinvolte; anche la eventuale suddivisione in lotti fra nidi e materne non è funzionale all'organizzazione del servizio in considerazione del fatto che in 5 plessi sono presenti sia sezioni di nido che sezioni di scuola dell'infanzia per i quali è più razionale, flessibile ed economica una gestione unica e coordinata del servizio. Altre suddivisioni in lotti sono da escludere anche per la necessità di avere un'offerta omogenea sul territorio comunale per servizi tanto delicati, particolari e rilevanti per la tipologia di utenza che presuppone la necessità di avere un governo unico degli standard di qualità dei servizi stessi.

3. Durata del contratto, prestazioni opzionali e ripetizione di servizi analoghi

La durata del contratto, in relazione alla tipologia di servizi appaltati che richiedono una garanzia di continuità nel lavoro educativo che coinvolge anche il personale ausiliario, si prevede di 5 anni. Il Servizio Nidi e Scuole dell'Infanzia si riserva l'opzione di prorogare il contratto per un massimo di ulteriori tre anni all'Impresa, qualora sussistano condizioni non specificatamente in contrasto con la normativa vigente in materia all'esercizio di tale opzione. Le prestazioni opzionali contemplate dal capitolato d'onere riguardano pertanto:

- a) la facoltà di proroga del contratto per un massimo di ulteriori 3 anni;
- b) la facoltà di aumentare il numero di ore richieste o di metri quadri di pulizia fino ad un massimo di un quinto dei rispettivi quantitativi di ore e metri quadri come stimati nel successivo paragrafo 4, per variazioni inerenti: le scelte gestionali sulle politiche per l'infanzia e sugli orari di apertura dei servizi, l'andamento demografico e dell'offerta educativa sul territorio, la necessità di aperture straordinarie dei servizi e di interventi di manutenzione non previsti, l'eventuale ampliamento delle superfici dei plessi;
- c) la ripetizione di servizi analoghi in base alla quale il Servizio Nidi e Scuole dell'Infanzia si riserva la facoltà di affidare la gestione del servizio di assistenza, sorveglianza, vigilanza e pulizia in uno o più ulteriori plessi all'operatore economico aggiudicatario del contratto base, entro tre anni dalla stipula del contratto iniziale ai sensi dell'art. 57 c. 5, lett.b) del D.Lgs.163/2006 e ss.mm.ii., per un massimo di ore 13.866,5 e mq 13.400 riferiti a tutti i plessi aggiuntivi sia che riguardino nido o sezione primavera o scuola dell'infanzia, agli stessi prezzi, patti e condizioni del contratto base comprensivo di tutte le proposte contenute nell'offerta tecnica presentata in sede di gara.

Nel caso in cui il Servizio Nidi e Scuole dell'Infanzia decida di richiedere/esercitare le opzioni relative alle lettere a) e b) di cui sopra, l'appaltatore sarà tenuto ad eseguirle agli stessi prezzi, patti e condizioni del contratto base.

Mentre l'opzione di cui alla lettera c) verrà formalizzata attraverso la stipula di uno specifico e ulteriore contratto ai sensi dell'art. 57 lett. b) del codice dei contratti, tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando.

4. Modalità di remunerazione e definizione dei compensi

L'importo complessivo dell'appalto viene stimato , con riferimento a:

- a) numero complessivo di 140.673,3ore di lavoro stimante da effettuarsi nell'anno scolastico 2015/2016 nei nidi d'infanzia, sezioni primavera e scuole dell'infanzia comunali moltiplicato per il costo orario posto a base d'asta pari ad euro 19,59 per la durata dell'appalto (anni 5) ;
- b) superfici complessive dei plessi scolastici, per un totale di mq. 18.350,02 moltiplicati per il costo a metro quadro posto a base d'asta pari ad euro 0,97 per la durata dell'appalto (anni 5) per il numero di interventi di pulizia generale periodica previsti dal capitolato per le diverse tipologie di servizi .
- c) la quantificazione economica delle opzioni descritte al paragrafo 3 per la durata massima dell'appalto, ivi compresa l'eventuale proroga

Il valore dell'appalto è comprensivo della fornitura di materiali e attrezzature connessi alla prestazione dei servizi oggetto del capitolato e comunque di ogni attività necessaria per l'esatto adempimento contrattuale secondo quanto previsto dalla documentazione di gara.

L'Amministrazione in base alle scelte gestionali sulle politiche per l'infanzia, o a seguito di contrazione dell'andamento demografico, può decidere di togliere sedi interessate dal servizio di cui trattasi o ridurre gli orari della prestazione giornaliera, rispetto a quelle sopra indicate. La diminuzione di ore o metri quadri non determina per l'affidatario alcun titolo per richiedere risarcimenti o indennità di alcun tipo.

L'attività del committente comporta interferenze specifiche sullo svolgimento delle attività oggetto dell'appalto, pertanto, fermo restando, l'obbligo in capo all'appaltatore di porre in essere tutte le misure idonee a garantire la sicurezza dei propri lavoratori. I costi per l'eliminazione dei rischi interferenziali sono quelli quantificati nel Duvri.

5. Comparazione convenzione Consip

In data 25/11/2013 è stata attivata la convenzione Consip – lotto 2 Emilia Romagna relativa al Servizio di pulizia e altri servizi per le scuole ed i centri di formazione.

A tale proposito occorre precisare che in data 5 giugno 2014, nell'ambito dell'istruttoria finalizzata all'applicazione dell'art.1 comma 13 del D.L. 95/2012 convertito con Legge n. 135/2012, è stato posto il seguente quesito a Consip:

“La Convenzione per l'affidamento dei servizi di pulizia ed altri servizi, tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, per gli istituti scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della Pubblica Amministrazione ha per oggetto l'affidamento dei servizi di pulizia e, qualora richiesti, dei servizi di ausiliario, di ripristino della funzionalità dell'immobile, giardinaggio e disinfezione da eseguirsi presso le Scuole e i Centri di Formazione.

L'art. 2, punto 2.1 del Capitolato Tecnico cita testualmente “I menzionati servizi possono essere richiesti dalle Amministrazioni Contraenti ed eseguiti dal Fornitore sole ed esclusivamente con riferimento alle aree ed ai locali delle Scuole e dei Centri di Formazione adibiti e pertinenti all'attività di didattica”.

Alla luce di quanto sopra si chiede se la presente convenzione è estensibile, a condizioni equivalenti, anche agli immobili adibiti esclusivamente a Nidi d'Infanzia, che sono strutture che accolgono bimbi dai 3 mesi ai 3 anni stante la specificità e la peculiarità dei servizi di assistenza/ausiliario rivolti a bimbi con particolari necessità di cura (momento del pasto, cambio e igiene personale, prevenzione dei rischi di contrarre infezioni, etc.) in relazione all'età e ai limitati livelli di autonomia come previsto dalle norme sanitarie.

Tale quesito è finalizzato a valutare, ai sensi dell'art. 1, comma 13, del decreto legge 95/2012 convertito con legge 135/2012, se i parametri della convenzione stipulata da Consip siano migliorativi rispetto all'attuale appalto del Comune di Ravenna che assicura attività di pulizia sia presso i nidi d'infanzia che presso le scuole dell'infanzia comunali e attività di assistenza dei bambini (dalla cura della loro igiene personale alla collaborazione su attività educative) attraverso l'impiego di personale ausiliario adeguatamente formato anche nell'approccio con i più piccoli e con esperienza pluriennale nelle strutture educative che accolgono bimbi piccoli (0-3 anni).”

In data 31 luglio 2014 Consip, con comunicazione telematica sul portale www.acquistiinretepa.it numero 1-42467324 ha ufficialmente risposto che “*Gli asili nido non sono compresi nell'oggetto della presente convenzione così come si evince dal paragrafo 2.1. del Capitolato Tecnico e dalla definizione di scuole riportata al paragrafo 1 del Capitolato Tecnico.*”

Si precisa inoltre che:

1. come già detto al punto 2 della presente relazione, 5 plessi interessati dal presente appalto sono sedi di nidi e scuole dell'infanzia per cui sarebbe irrazionale e illogico dal punto di vista operativo affidare ad operatori diversi lo svolgimento delle attività di ausiliariato e pulizia. Infatti in questo caso si verrebbe a verificare la compresenza nello stesso edificio di due distinti operatori economici, uno incaricato dell'ausiliariato e della pulizia nei nidi e l'altro dell'ausiliariato e pulizia nella scuola dell'infanzia. Inoltre anche con riferimento alla convenzione Consip per la gestione delle scuole dell'infanzia i contenuti specifici dell'attività di ausiliariato e di quelle di pulizia sono da un punto di vista contenutistico sostanzialmente diverse e non paragonabili a quelle richieste con il presente appalto come rispettivamente precisato ai successivi punti 2 e 6;
2. le attività di pulizia e le loro caratteristiche tecniche descritte nel capitolato Consip sono diverse non solo dal punto di vista sostanziale per tipologia e frequenza (ad esempio la necessità di pulire i bagni più volte al giorno, pulire i banchi con frequenza e accorgimenti diversi da coloro che utilizzano invece gli spazi mensa separati. Infatti nell'ambito del presente appalto è previsto che i bimbi consumino il pranzo sui banchi della sezione i quali necessitano di trattamenti igienico sanitari totalmente diversi da quelli degli ordinari appalti di pulizia) ma anche in relazione all'organizzazione del Comune di Ravenna e agli standard di qualità adottati di cui al documento “Sorveglianza sanitaria nelle comunità infantili e scolastiche” del servizio sanitario regionale Emilia - Romagna .
3. sono presenti alcuni aspetti organizzativi e strutturali specifici quali: l'utilizzo degli spazi e degli arredi delle sezioni di nido e scuola dell'infanzia sia per attività didattiche sia per il consumo dei pasti, la presenza dei dormitori nei nidi, la presenza di locali lavanderie, non previsti nella convenzione Consip;
4. l'appalto di cui alla presente relazione, come meglio specificato in premessa, non può, considerarsi appalto di pulizie in quanto le prestazioni in oggetto riguardano solo in parte attività di pulizia, mentre le attività cosiddette di ausiliariato (sorveglianza al momento dell'ingresso e dell'uscita, accoglienza di bambini e famiglie, collaborazione con le insegnanti per alcune attività didattiche, vigilanza dei bambini in collaborazione con le insegnanti, etc..) sono preponderanti e strettamente interconnesse con le attività di riordino e pulizia quotidiana dei locali sia per i nidi/sezioni primavera che per le scuole dell'infanzia. La figura dell'operatore ausiliario nei contesti prescolastici ha un'importante valenza educativa, in quanto tale attività prevede continue relazioni con i piccoli utenti, con il personale educativo e con le famiglie, concorrendo a veicolare il modello di servizio delineato nel “Progetto pedagogico per la qualità dei servizi del Comune di

Ravenna”.

5. il tenere unito in un'unica figura i due aspetti di ausiliario e di pulizia ha anche un importante valore di razionalizzazione dell'organizzazione complessiva del servizio e di ottimizzazione della gestione del personale e dei tempi di lavoro nell'espletamento delle attività giornaliere, come già argomentato al paragrafo 2 della presente relazione;
6. alcune attività di ausiliario, rilevanti nell'ambito del presente affidamento quali ad esempio: porzionamento dei pasti e collaborazione con il personale di cucina per la preparazione e distribuzione delle merende, collaborazione per la cura dell'igiene dei bambini, attività di lavanderia e stireria, supporto e accompagnamento nelle uscite didattiche, collaborazione con insegnanti ed educatori di sostegno per l'accoglienza di bambini con bisogni speciali, non sono, infine, comprese fra le funzioni previste come accessorie per l'affidamento dei servizi di pulizia, nell'ambito della Convenzione Consip ;

Alla luce di tali considerazioni, la convenzione Consip risulta, pertanto, non comparabile ai parametri di prezzo-qualità dell'appalto oggetto della presente relazione.