



DELIBERA N. 420

18 settembre 2024

Oggetto

Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata dalla società Croce Bianca Srl – RDO mediante utilizzo di piattaforma informatica regionale SINTEL per l'affidamento del servizio di trasporto secondario occorrente a questa ASST dei Sette Laghi per il Presidio Filippo Del Ponte di Varese per un periodo di 4 mesi – **Criterio di aggiudicazione:** offerta economicamente più vantaggiosa – **Importo a base di gara:** euro 124.200,00 – **CIG:** B2539F1CE2 – **S.A.:** ASST dei Sette Laghi-Varese.

UPREC-PRE-0226-2024-S-PREC

Riferimenti normativi

Artt. 14 e 41, commi 13 e 14 del d.lgs. n. 36/2023

Parole chiave

Importo a base d'asta – Modalità corrette di determinazione.

Massima

Appalto pubblico – Servizi – Bando di gara – Base d'asta – Determinazione – Istruttoria – Verifica remunerazione di tutte le prestazioni – Tutela della concorrenza – Doverosità.

Nella determinazione della base d'asta, la Stazione appaltante è tenuta non solo a individuare puntualmente il costo della manodopera, calcolato secondo le Tabelle Ministeriali e il CCNL di riferimento, ma anche a valutare il costo di tutte le prestazioni richieste dal Capitolato speciale d'appalto al fine di garantire il corretto gioco concorrenziale tra tutti gli operatori potenzialmente interessati a partecipare.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 18 settembre 2024



DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 0086642 del 22.7.2024, con la quale la società Croce Bianca Srl, *in primis*, chiede parere in ordine alla congruità dell'importo a base d'asta in quanto, a suo giudizio, *«Il sinallagma contrattuale non è sostenibile laddove la base d'asta non è sufficiente a remunerare il costo del lavoro e tutti i costi legati al corretto espletamento del servizio richiesto dal bando»* e, in secondo luogo, contesta la *«mancata pubblicazione dei chiarimenti ai quesiti posti ad un giorno dalla scadenza di presentazione delle offerte»*;

CONSIDERATO, più specificamente, che secondo la società istante, premesso, in via generale, che nell'appalto di servizi ad alta intensità di manodopera di che trattasi il costo del lavoro equivale a circa il 65% della base d'asta, sulla base delle Tabelle di riferimento Ministeriali il costo orario minimo del personale occorrente all'espletamento del servizio richiesto per i mesi della procedura di gara sarebbe pari a euro 119.252,80 su una base d'asta pari a euro 124.000,00 e pertanto *«non sarebbe sostenibile il sinallagma contrattuale considerato:*

- *il costo della sicurezza sul lavoro 81/08 notoriamente calcolati al 2,5%;*
- *il costo del carburante;*
- *il costo del coordinatore così come richiesto nel bando;*
- *il costo amministrativo per la rendicontazione richiesta nel bando;*
- *il costo relativo alla manutenzione del mezzo;*
- *il costo relativo all'assicurazione RCT/RCO;*
- *il costo relativo all'assicurazione del mezzo;*
- *il costo relativo l'ammortamento del mezzo;*
- *il costo delle divise del personale;*
- *il costo della manutenzione apparecchiature sanitarie;*
- *il costo dei DPI e dei presidi»;*

CONSIDERATO che la Stazione appaltante respinge le contestazioni della società istante sostenendo, in merito alla base d'asta, che *«l'importo orario utilizzato è stato definito sulla base del CCNL Sanità del 2019/2021; sono state ipotizzate 10 risorse per coprire tutti i turni ritenuti necessari; alcuni costi lamentati dall'istante sono fissi o variabili a scalino, quindi indipendenti dal servizio richiesto, peraltro della durata di soli 4 mesi, e non strettamente correlati allo stesso (costo amministrativo, ammortamento mezzo, divise del personale)»*; mentre, in merito alla mancata pubblicazione dei chiarimenti, viene chiarito che proprio a causa dell'effettivo ritardo nella loro pubblicazione, *«il termine per la presentazione delle offerte era stato prorogato dal giorno 23.7.2024 al giorno 29.8.2024»*;

VISTO l'avvio dell'istruttoria comunicato in data 5.8.2024;

VISTA la documentazione in atti e le memorie delle parti;

CONSIDERATO quanto precisato, in via generale, dall'Autorità con la Delibera n. 116 del 6 marzo 2024 in merito ai limiti del sindacato sulla determinazione della base d'asta da parte delle Stazioni appaltanti [*«la misura del prezzo a base d'asta non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche, sulla quale è possibile il solo sindacato estrinseco, ovvero limitato ai casi di complessiva inattendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche operate dall'amministrazione, alla illogicità manifesta, alla disparità di trattamento, non potendo il Giudice (o*



l'Autorità giungere alla determinazione del prezzo congruo»] e in relazione alle corrette modalità di calcolo della stessa [«la base d'asta non corrisponde necessariamente al prezzo di mercato e, tuttavia, è necessario che la sua determinazione sia effettuata dalla stazione appaltante facendo riferimento a criteri verificabili e acquisendo attendibili elementi di conoscenza, al fine di scongiurare il rischio di una base d'asta arbitraria perché manifestamente sproporzionata, con conseguente alterazione della concorrenza»], che qui deve intendersi integralmente richiamato;

RILEVATO che la procedura di gara in oggetto concerne l'affidamento del servizio di trasporto sanitario secondario (ossia quello inerente a tutti quei trasferimenti di pazienti tra strutture sanitarie differenti, sia che si tratti di ospedali che di nosocomi pubblici o privati), intra ed extra aziendale e di tutti i servizi ordinariamente connessi ad esso e puntualmente descritti nel Capitolato tecnico [quali, sommariamente: coordinamento centralizzato dell'erogazione dei trasporti (Centrale Operativa); piattaforma telematica per gestione trasporti; due diverse linee telefoniche, una in entrata e l'altra in uscita; telefonia mobile a disposizione h24 per 365 gg./anno; gestione amministrativa reportistica con cadenza mensile; ambulanza di back up con le stesse caratteristiche tecniche di quella in stazionamento];

CONSIDERATO che il calcolo del costo (minimo) della manodopera occorrente per la corretta esecuzione dell'appalto effettuato dalla società istante sulla base delle prescrizioni contenute nella *lex specialis*, valutato complessivamente in euro 119.252,80 per i 4 mesi oggetto di affidamento e considerando l'equipaggio minimo base composto da un autista livello C2 e da un ausiliario livello B1, non è stato oggetto di contestazione da parte della Stazione appaltante, la quale – nelle proprie scarse memorie difensive – informa solo di aver fatto applicazione del CCNL Sanità del 2019/2021 (tuttora valido), senza tuttavia dar conto delle modalità di calcolo dell'importo posto a base di gara relative alla stima sia del costo del lavoro che di tutte le prestazioni contrattuali richieste;

CONSIDERATO che tra i sub-criteri per la valutazione dell'offerta tecnica è presente anche uno specifico per la *“qualificazione del personale, attestata attraverso certificati ed esperienza lavorativa: anni di esperienza maturati nel settore, corsi di formazione effettuati, numero operatori in servizio”*, per il quale è prevista l'attribuzione fino a 9 punti (su 60 complessivi) e che esso risulta anche essere quello cui è attribuito il punteggio massimo più elevato rispetto a tutti gli altri sub-criteri (per i quali è prevista l'attribuzione di 4, 5, 6 o 7 punti massimo);

CONSIDERATO, dunque, che il calcolo del costo della manodopera effettuato dalla parte istante e, verosimilmente, anche dalla Stazione appaltante si riferisce ai lavoratori inquadrati al livello minimo della scala salariale relativa alla categoria di riferimento (ovvero autista C2 e ausiliario B1), e che, pertanto, non è da escludere che per raggiungere un punteggio elevato nel sub-criterio sopra menzionato l'offerta possa contenere personale le cui maggiori esperienze e capacità – corrispondendo, generalmente, a un numero maggiore di anni di servizio – implicino un inquadramento salariale più elevato nella categoria di riferimento (le categorie “B” e “C”, ad esempio, coinvolte per l'esecuzione dell'appalto in esame, constano di 5 livelli);

CONSIDERATO, altresì, che vengono richieste anche altre prestazioni, benché minime, connesse all'esecuzione del servizio in appalto, per le quali pure sono previsti dei corrispondenti sub-criteri per la valutazione dell'offerta tecnica al pari di quanto visto per la qualificazione del personale addetto;

RILEVATO che la differenza tra il costo (minimo) del lavoro e l'importo complessivo posto a base di gara ammonta a poco meno di 5.000 euro e considerato che l'offerta economica vale il 40% dell'offerta totale, cosicché è ragionevole supporre che un operatore economico seriamente interessato all'aggiudicazione dovrà offrire anche un congruo ribasso sul prezzo non potendo puntare esclusivamente sull'offerta tecnica che pesa, appunto, “solo” il 60%;



RITENUTO, tutto ciò premesso e considerato, che il valore complessivo della base d'asta non appare congruo e proporzionato rispetto all'effettivo servizio richiesto e ritenuto, soprattutto, che la corretta individuazione dell'importo di gara è funzionale alla selezione di operatori economici seri e competenti, che garantiscano un'offerta altrettanto seria e il corretto adempimento delle prestazioni contrattuali e che, ancorché siano comprensibili le ragioni che inducono spesso le Amministrazioni committenti ad operare una severa riduzione dei costi per evidenti motivi di equilibrio di bilancio, nondimeno una eccessiva contrazione della spesa espone ad una alta probabilità di inadempimento contrattuale con conseguente possibile contenzioso, con inevitabili effetti negativi, anche di tipo economico, sulla Stazione appaltante e sulla intera collettività; che tutto ciò evidentemente comporta che non assuma alcuna rilevanza sintomatica di legittimità dell'azione amministrativa – come invece pare indirettamente sostenere la Stazione appaltante – la circostanza che per l'appalto in questione abbiano fatto domanda di partecipazione 4 operatori economici (tra cui l'odierno istante, anche per evidenti ragioni di azionabilità di un eventuale ricorso amministrativo);

RITENUTO che l'eccezione opposta dalla Stazione appaltante, secondo la quale tutti gli ulteriori costi descritti dall'istante che non troverebbero copertura con la base d'asta in contestazione sono fissi o comunque indipendenti dallo specifico servizio richiesto, non coglie nel segno atteso che nell'economia aziendale tutti i costi che un operatore economico sopporta per l'esercizio d'impresa, ancorché generali, ovvero non riferibili ad uno specifico appalto, sono ripartiti per "quota-parte" e quindi in ogni caso acquistano un valore proporzionale che, anche se talvolta molto ridotto (come, ad esempio, nel caso delle cosiddette "economie di scala"), non può mai essere pari a zero;

RITENUTO, infine, che il secondo motivo di doglianza (tardiva pubblicazione dei chiarimenti) risulta assorbito dalla fondatezza della prima contestazione e comunque irrilevante, atteso che la Stazione appaltante aveva correttamente provveduto a posticipare il termine di presentazione delle offerte,

il Consiglio

ritiene, per tutte le motivazioni che precedono e limitatamente ai profili di merito oggetto di trattazione, che l'importo a base di gara risulti manifestamente incongruo e sproporzionato e insufficiente a coprire adeguatamente i costi minimi di esecuzione di tutti i servizi richiesti e che pertanto la Stazione appaltante sia tenuta a procedere alla riedizione della procedura di gara e, a tal fine, a stimare e individuare correttamente il costo della manodopera, a verificare che il prezzo posto a base d'asta consenta la remunerazione di tutti i servizi previsti dal Capitolato e ad accertare che il prezzo consenta la partecipazione anche dei soggetti che perseguono uno scopo di lucro.

Ai sensi dell'art. 220, comma 1 del Codice, qualora la Stazione appaltante non intendesse conformarsi al parere dovrà comunicare, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che potrà proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 25 settembre 2024
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente