



Presidio di Garbagnate Milanese

U.O. Acquisti – Ufficio con sistema di gestione certificato UNI EN ISO 9001:2015

Viale Forlanini, 95 – 20024 – Garbagnate Milanese

Tel. 02 994302475

Fax 02 994302591

E-mail: areaacquisti@asst-rhodense.it

Titolario: 01.6.03

Fascicolo: 81/2018

Garbagnate Milanese, **22 marzo 2018**

Prot. n. **19534**

Trasmissione via SINTEL

A tutti gli operatori economici

Oggetto: Comunicazione di riscontro ai rilievi ed istanze pervenuti in merito alla gara europea a procedura aperta per l'affidamento di contratti aventi ad oggetto servizi di trasporto sanitario semplice e sanitario e di trasporto di sangue, emocomponenti, campioni e materiale biologico, altri beni, destinati agli enti sanitari di seguito elencati

Lotto 1	▪ ASST RHODENSE	CIG 73919237D3
Lotto 2	▪ ASST GRANDE OSPEDALE METROPOLITANO NIGUARDA ▪ ASST NORD MILANO	CIG 7392025BFE
Lotto 3	▪ FONDAZIONE IRCCS OSP. MAGGIORE POL. MILANO ▪ ASST PINI E CTO ▪ FONDAZIONE IRCCS ISTITUTO NEUROLOGICO C. BESTA	CIG 739203978D
Lotto 4	▪ ASST FATEBENEFRAPELLI SACCO	CIG 73920500A3
Lotto 5	▪ ASST SANTI PAOLO E CARLO	CIG 73920543EF
Lotto 6	▪ ASST LODI	CIG 7392065D00
Lotto 7	▪ ASST MONZA	CIG 7392405596

Con riferimento alla procedura di gara in oggetto ed a riscontro dei rilievi e delle istanze pervenuti, pare opportuno riepilogare e riproporre di seguito i presupposti e le motivazioni, già emergenti all'interno degli atti di procedura, in merito alla determinazione degli importi posti a base d'asta ed al requisito di idoneità di cui all'art. 7, 7.1., del Disciplinare di gara.

1. In merito alla determinazione degli importi posti a base d'asta con riferimento alla voce "canone". In merito al CCNL di riferimento per la determinazione non vincolante del costo del lavoro.

Si ritiene opportuno preliminarmente confermare che per la quasi totalità dei lotti oggetto di procedura il sistema di erogazione del servizio adottato si configura quale sistema misto di erogazione "a postazione fissa/uso esclusivo" (retribuito mediante corresponsione di canone) e "a chiamata" (retribuito mediante corresponsione di tariffa unitaria).

Si fa presente che l'Azienda Mandataria unitamente agli Enti mandanti in fase istruttoria ha dovuto esaminare attentamente:

- quantità, tipologia e modello organizzativo del servizio richiesto da ciascun singolo Ente;
- volumi di spesa attualmente sostenuti con riferimento alle prestazioni effettivamente acquisite nel corso del 2016.

Il procedimento istruttorio ha comportato pertanto la puntuale rilevazione del modello organizzativo adottato e della quantità annua di prestazioni effettivamente acquisite nonché la determinazione degli importi posti a base d'asta per singolo modello prestazionale (trasporti sistema a canone e trasporti a chiamata), i quali sono stati calcolati:

1. adottando criteri equi ed univoci per tutti i lotti oggetto di procedura, all'interno dei quali è ricompresa la pluralità di contratti stipulati dai diversi Enti precedenti;
2. perseguendo l'obiettivo di rispettare una inderogabile sostanziale coerenza, a parità di condizioni prestazionali, tra la spesa storica annotata all'interno del Bilancio Economico Preventivo per l'anno 2018 da ciascun Ente, la quale rappresenta essenziale titolo per la legittima determinazione a contrarre, ed il valore complessivo dei singoli contratti posto a base di gara.

Le linee di principio e di azione sopra sinteticamente richiamate hanno dovuto integrarsi con l'ulteriore inderogabile "limite" del rispetto della normativa vigente in materia di costo del personale e minimi salariali, che l'Amministrazione ha potuto perseguire nel rispetto di criteri, contenuti e modalità proprie della fase di indizione di procedura di gara, utilizzando tutte le informazioni ad essa note al momento dell'istruttoria del procedimento di cui è promotrice. Si fa peraltro notare che l'onere posto a carico dell'Amministrazione di perseguire e garantire il rispetto della normativa vigente in merito al costo del personale si

esprime compiutamente quale attività accertativa e di verifica da espletarsi successivamente alla presentazione dell'offerta e sulla base delle specifiche indicazioni fornite dal concorrente di cui debba essere verificata la congruità dell'offerta, anche sotto il profilo di cui all'art. 97, comma 5, lett. d), D.Lgs. n. 50/2016.

Resta di contro in ogni caso l'impossibilità per l'Amministrazione di conoscere e rappresentare all'interno dei propri atti tutte le possibili varianti contrattuali che potrebbero legittimamente essere adottate da ciascun operatore economico concorrente all'interno della propria attività di impresa e sussiste sempre una oggettiva "incapacità" della P.A. di sviluppare molteplici ed ipotetici progetti di erogazione del servizio idonei tutti soddisfare secondo criteri di massima efficienza e razionalità il fabbisogno della stessa, permanendo tale specifica capacità in capo agli operatori economici attivi nel segmento di mercato interpellato. Per le ragioni sopra espresse ASST Rhodense ha ritenuto, tenuto conto della complessità del servizio oggetto di procedura e della molteplicità di possibili contratti applicabili agli operatori impiegati nella sua erogazione, di individuare un CCNL ad essa noto, e peraltro diffusamente impiegato nel settore, al duplice fine di determinare l'importo posto a base d'asta in merito alla voce di corrispettivo dovuto a titolo di "canone" e contestualmente assolvere all'obbligo di indicare in misura meramente presuntiva il costo del personale afferente alla quota di prestazioni da eseguirsi mediante sistema di trasporti "a canone".

A tal proposito si ritiene opportuno incidentalmente precisare che la determinazione dell'importo posto a base d'asta attiene ad argomento diverso, sebbene contiguo sotto il profilo logico, rispetto all'onere posto a carico della Stazione Appaltante di indicare in misura meramente presuntiva il costo del lavoro afferente a ciascun lotto. L'indicazione fornita dalla Stazione Appaltante in merito al costo del lavoro, come si evince dal dettato normativo vigente, non può considerarsi vincolante per l'operatore economico concorrente, ma persegue il duplice scopo di rendere manifesto al mercato il percorso istruttorio messo in campo dall'Amministrazione e d'altra parte di fissare, a tutto beneficio della stessa Amministrazione e degli operatori, il criterio di riferimento da prendere in considerazione nel corso di eventuale esperimento di procedimento di verifica della congruità dell'offerta.

Alla luce di quanto sopra argomentato si ritiene del tutto legittimo per la P.A. procedente aver individuato un CCNL noto e coerente con il quadro delle reali disponibilità inserite a bilancio degli Enti precedenti, allo scopo di fissare la cornice di riferimento per la futura contrattualizzazione dei servizi oggetto di procedura. Resta infatti in ogni caso nella facoltà propria di ciascun operatore disegnare la propria proposta progettuale di offerta impiegando la vasta gamma di strumenti tecnico-organizzativi, gestionali e giuridici (nel caso di specie CCNL da applicare) che ritenga coerente con il proprio profilo imprenditoriale.

Permangono pertanto in capo alla P.A. in fase di indizione della procedura di gara esclusivamente i seguenti specifici oneri:

- definire e rappresentare con la massima puntualità il fabbisogno prestazionale rilevato da parte di ciascun Ente sotto il duplice profilo qualitativo e quantitativo;
- determinare gli importi posti a base d'asta, dando evidenza di un percorso istruttorio legittimo, ragionevole e coerente con le risorse economiche messe a disposizione di ciascun Ente dal SSR;
- indicare in misura meramente presuntiva e indicativa il valore del costo del lavoro con riferimento a ciascun lotto, in alcuna misura vincolante per l'operatore economico concorrente.

Per quanto attiene al merito della valorizzazione dell'importo posto a base d'asta della quota contratto afferente al sistema di trasporti "a canone" e alla sottesa determinazione del valore unitario "ora lavorata", si conferma, come peraltro precisato all'interno del Disciplinare di gara, che sono state prese in considerazione, sia per la determinazione dell'importo posto a base d'asta sia per la valorizzazione presunta del costo del personale, il costo orario netto addizionato degli oneri a carico del datore di lavoro, riferito ai seguenti profili del CCNL Cooperative Sociali:

- A1 standard full time
- B1 standard full time
- C1 standard full time.

Si è provveduto infine a dividere per singolo profilo la retribuzione mensile lorda per il numero ore mese, come determinato dal CCNL, e sono stati così determinati i costi orari unitari ricollegati alle diverse tipologie di prestazioni, come di seguito precisato:

- A1 standard full time servizio trasporto autovettura
- B1 standard full time servizio trasporto sanitario semplice
- C1 standard full time servizio trasporto sanitario.

La valorizzazione degli importi posti a base d'asta a titolo di "canone" è stata calcolata sommando all'importo afferente al costo del personale quote forfettarie differenziate in relazione alla tipologia di veicolo/equipaggio e all'ambito logistico di erogazione del servizio:

- Trasporto effettuato con autovettura (1 operatore)
- Trasporto effettuato con ambulanza (2 operatori)
- Trasporto effettuato con CMR (2 operatori)
- Servizio di trasporto interno al perimetro delle aree di proprietà di ciascun Ente;
- Servizio di trasporto esterno.

2. In merito alla determinazione degli importi posti a base d'asta con riferimento ai trasporti effettuati "a chiamata" ed alla eventuale attivazione di sistema di abbattimento delle tariffe di cui all'art. 9 del Capitolato Speciale.

Con riferimento agli importi posti a base d'asta inerenti i **trasporti effettuati "a chiamata"**, è stato mosso specifico rilievo sia in merito alla diminuzione del 15% delle tariffe unitarie poste a base d'asta rispetto alle tariffe unitarie massime fissate da Regione Lombardia con D.G.R. 29 maggio 2017, n. X/6645, sia in merito al sistema di abbattimento delle tariffe nelle ipotesi disciplinate all'interno dell'art. 9 del Capitolato Speciale.

Con riferimento alla diminuzione del 15% delle tariffe poste a base d'asta rispetto alle tariffe massime fissate da Regione Lombardia, si rilevano due aspetti di assoluto rilievo:

1. le tariffe regionali si configurano espressamente quali prezzi massimi da corrispondere all'interno del territorio di Regione Lombardia in merito alle singole prestazioni di trasporto sanitario semplice e sanitario e non quali prezzi standard predeterminati e fissi. Appare di tutta evidenza che la determinazione di una tariffa massima risponde ad una esigenza di regolamentazione ma non preclude, né potrebbe farlo, la possibilità di valutare il prezzo in concreto giudicato remunerativo in considerazione delle caratteristiche morfologiche del territorio, del modello di erogazione del servizio adottato, del volume di prestazioni annue effettivamente erogate e della organizzazione

delle risorse impiegate. Al netto della indiscussa legittimità dell'azione posta in essere dall'Amministrazione ed a conferma di quanto sopra accennato, si dovrà attendere l'esito della procedura di gara per accertare quali siano i prezzi giudicati dal mercato adeguatamente remunerativi sulla base del contenuto contrattuale afferente a ciascun singolo lotto;

2. le tariffe unitarie attualmente applicate nella quasi totalità dei contratti vigenti per gli Enti precedenti si configurano significativamente più basse rispetto ai valori massimi riportati nella succitata D.G.R. n. X/6645/2017 e in nessun caso il contraente si è trovato ad eccepire la mancata remuneratività del servizio fino ad oggi erogato.

Per quanto attiene il sistema di abbattimento delle tariffe, la cui attivazione si configura come meramente eventuale, nelle fattispecie ed alle condizioni disciplinate dall'art. 9 del Capitolato Speciale, si fa notare la duplice differenziata disciplina dell'istituto nelle ipotesi in cui all'interno del medesimo contratto sia prevalente la quota di trasporti effettuata "a canone" rispetto ai contratti in cui sia prevalente la quota di trasporti effettuata "a chiamata". La differente disciplina e le differenti percentuali di ulteriore sconto rispetto ai prezzi fissati in sede di aggiudicazione, corrispondono ad una differente ratio e ad una valutazione specifica dei benefici di carattere organizzativo-gestionale che deriverebbero a favore degli operatori economici nell'ipotesi di un incremento annuo delle prestazioni (commisurate convenzionalmente al loro valore) rispetto al numero di prestazioni riportate all'interno del Capitolato Speciale (numero di prestazioni acquisite nel corso dell'anno 2016). Nel caso di contratti con prevalente quota di trasporti "a chiamata" è stato previsto l'obbligo per l'operatore economico contraente di applicare una ulteriore percentuale di sconto sulle tariffe unitarie oggetto di aggiudicazione esclusivamente nell'ipotesi di un incremento di spesa annua superiore al 20% rispetto al valore contrattualizzato. Si è ritenuto che l'incremento delle prestazioni da effettuarsi "a chiamata" oltre il tetto del valore contrattuale debitamente incrementato (+ 20%), sia idonea a generare l'incremento della capacità di remuneratività dei fattori produttivi messi in campo dall'operatore economico erogatore del servizio. In ragione di tale circostanza pertanto si è ragionevolmente ritenuto che l'operatore economico, qualora ricorra tale incremento di prestazioni tariffate erogate a favore del medesimo Ente, si trovi nella condizione di poter esprimere un miglioramento dei

prezzi unitari formulati ed applicati entro il tetto di valore del contratto (pure incrementato del 20%) per il quale ha formulato l'originaria offerta.

Nel caso di contratti con prevalente quota di trasporti "a canone" ma caratterizzati da sistema erogativo misto, l'incremento delle prestazioni erogate "a chiamata" in misura abnorme rispetto allo storico rapporto "prestazioni a canone/prestazioni a chiamata", rappresenta indice di non ottimale organizzazione e movimentazione dei mezzi/equipaggi impiegati e remunerati "a canone". Il sistema di abbattimento delle tariffe in tale caso rappresenta strumento di stimolo per l'operatore economico a mantenere inalterato il rapporto "prestazioni a canone/prestazioni a chiamata" attualmente registrato all'interno degli Enti per i quali è stato previsto. In estrema sintesi si potrebbe affermare con assoluta trasparenza che l'operatore economico erogatore del servizio che mantenesse uno standard organizzativo-gestionale analogo a quello vigente non incorrerebbe nell'attivazione del sistema di abbattimento delle tariffe, che rappresenta un sistema di garanzia per l'adeguato impiego e sfruttamento delle risorse materiali ed umane retribuite a canone. Resta inteso che ciascuna Amministrazione correttamente deve aspirare ed attendere un miglioramento organizzativo dei servizi acquisiti da operatore economico esterno.

3. In merito al requisito di idoneità di cui alla all'art. 7, 7.1., del Disciplinare di gara

Per quanto attiene al requisito di idoneità di cui all'art. 7, 7.1., del Disciplinare di gara, si precisa che:

1. ai sensi dell'art. 15, L.R. 30 dicembre 2009, n. 33, così come modificata dalle leggi regionali 11 agosto 2015, n. 23 e 22 dicembre 2015, n. 41, "*<...> i soggetti che intendono svolgere attività di soccorso sanitario, trasporto sanitario semplice o trasporto sanitario, fermo restando i requisiti minimi stabiliti dalle disposizioni vigenti, presentano una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alla ATS competente per territorio, allegando i documenti previsti dalle vigenti normative*", demandando alla Giunta Regionale, con deliberazione da comunicare alla commissione consiliare competente, a) la definizione dell'iter procedurale e dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie comprensive della presa in carico del cittadino, nonché le modalità di presentazione della SCIA; b) le modalità di verifica della permanenza dei requisiti richiesti per l'esercizio delle attività di cui alla lettera a);

2. con D.G.R. 16 maggio 2016, n. X/5165, espressamente richiamata all'art. 7, 7.1., del Disciplinare di gara, è stato approvato il documento unico contenente "la disciplina dei servizi di soccorso sanitario extraospedaliero e dei servizi di trasporto sanitario e sanitario semplice, comprensivo degli aspetti attinenti ai requisiti tecnici ed organizzativi, ai relativi percorsi formativi, alla presentazione della SCIA, al sistema delle verifiche e dei controlli <...>", aggiornando e semplificando in più parti la relativa procedura in conseguenza dell'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per l'esercizio delle predette attività, per disposto dell'art. 15, L.R. n. 33/2009 "Testo Unico delle leggi regionali in materia di sanità".

In ragione della specifica potestà legislativa e regolamentare attribuita alle Regioni nella materia di cui trattasi (art. 117 Cost.), qualunque operatore economico che intenda erogare servizi di trasporto sanitario semplice e trasporto sanitario all'interno del territorio di Regione Lombardia ha l'obbligo di assolvere a quanto stabilito dalle disposizioni regionali vigenti, senza che tale circostanza integri alcuna violazione delle norme e dei principi a tutela della più ampia concorrenza.

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

Maria Luigia Barone

Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del Testo Unico D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 e del D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 e norme collegate, il quale sostituisce il testo cartaceo e la firma autografa

Responsabile del Procedimento: Maria Luigia Barone

Tel. 02994302475 - Fax n. 02994302591 - Email: areaacquisti@asst-rhodense.it

Incaricato dell'Istruttoria: Ivana Colombo/Sara Paolini

Tel. 02994302239/2174