



Cagliari, 08/03/2021

Spett.le

**Azienda Regionale per la Salute
Commissario Straordinario
Dott. Massimo Temussi**

PEC: protocollo.generale@pec.atssardegna.it

S.C. Acquisti di Servizi Sanitari

- **Direttore Dott. Antonello Podda**

sc.acquistisanitari@pec.atssardegna.it

- **Responsabile del procedimento Dott. Franco Casula - francomario.casula@atssardegna.it**

**Assessorato Igiene, Sanità e Assistenza Sociale della
Regione Autonoma della Sardegna**

Assessore alla Sanità Dott. Mario Nieddu

PEC: san.assessore@pec.regione.sardegna.it

Direzione Generale della Sanità

Direttore Dott. Marcello Tidore

PEC: san.dgsan@pec.regione.sardegna.it

Alla C. A.

- **Al Sindaco del Comune di Fluminimaggiore**

Sig. Marco Corrias

sindaco@comune.fluminimaggiore.ca.it

sindaco@pec.comune.fluminimaggiore.ca.it

- **Osservatorio Provinciale per la Cooperazione
c/o Ispettorato Territoriale del Lavoro**

ITL.Cagliari-Oristano@pec.ispettorato.gov.it

- **Organizzazioni Sindacali Regionali e Territoriali
FP CGIL - UIL FPL - CISL FP**

segreteria@fpcgilsardegna.it - fp.sulcis@sardegna.cgil.it

fp.sardegna@cisl.it - cislfpsiglesias@tin.it

sardegna@uilfpl.it - uilfplsulcis@tiscali.it

Oggetto: Procedura aperta per l'affidamento dei servizi a favore di utenti dei Dipartimenti di Salute Mentale Area Sud della ATS Sardegna: Interventi riabilitativi nella residenza psichiatrica denominata "Struttura Residenziale Psichiatrica per Adulti a carattere Estensivo" (SRPAE – SRP2) nel Comune di Fluminimaggiore - – CIG n. 8635715176



Gentilissimi,

in qualità di associazioni di rappresentanza della cooperazione ci troviamo obbligati a prendere posizione nel merito della procedura in oggetto e a segnalare le gravi criticità che contiene.

Criticità che rischiano di far naufragare contemporaneamente le aspettative di riapertura di una struttura di servizio per una fascia di popolazione particolarmente fragile insieme a quelle degli operatori che rivendicano il diritto ad essere ricollocati in quel servizio.

Infatti, l'importo posto a base di gara, pari a € 135.360,00 per un periodo di mesi 6, indicato nell'allegato 1 al Capitolato come "comprensivo di tutte le prestazioni connesse ed accessorie che si dovessero rendere necessarie per l'esecuzione a regola d'arte del servizio in oggetto, il tutto nel rispetto delle normative di sicurezza e, più in generale, di quanto previsto dalla normativa vigente nazionale e comunitaria applicabile" è, invece, indiscutibilmente sottodimensionato rispetto ai costi che lo svolgimento reale del servizio comporta.

Ciò benché nel Capitolato, all'Art. 3 – DISPOSIZIONI GENERALI APPLICABILI AI CONTRATTI, si descrivano ampiamente gli obblighi dell'aggiudicatario e si affermi:

".....

4. L'Aggiudicatario è vincolato, assumendo a proprio carico tutti gli oneri relativi, ad ottemperare nei confronti del personale a qualunque titolo occupato nelle prestazioni oggetto dell'appalto (compreso il personale di eventuali subappaltatori, enti, persone giuridiche etc. di cui si sia avvalso, sub-fornitori etc.) a tutti gli obblighi risultanti dalle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di lavoro e di assicurazioni sociali e previdenziali per le aziende operanti sul territorio dello Stato Italiano.

5. L'Aggiudicatario è obbligato ad applicare al personale a qualunque titolo occupato nelle prestazioni oggetto dell'appalto (compreso il personale di eventuali subappaltatori, enti, persone giuridiche etc. di cui si sia avvalso, sub-fornitori etc.), condizioni normative e retributive che risultino, ad una valutazione complessiva, non inferiori a quelle previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) applicabili, alla data di stipulazione del contratto, alla categoria e nella località in cui si svolgono le prestazioni prevalenti, nonché le condizioni risultanti da successive modifiche ed integrazioni e, in genere, da ogni altro contratto collettivo successivamente stipulato per la categoria ed applicabile nella località. L'obbligo permane anche dopo la scadenza dei sindacati contratti collettivi e fino alla loro sostituzione. I suddetti obblighi vincolano l'Aggiudicatario per tutta la durata del contratto anche nel caso in cui non sia aderente alle associazioni firmatarie o receda da esse."

L'incongruenza tra questi richiami alla corretta applicazione dei CCNL e il base d'asta appare chiarissimo se valutiamo le prestazioni richieste all'art. 16 del Capitolato in relazione al personale e il loro costo contrattuale sulla base delle Tabelle Ministeriali vigenti per la cooperazione sociale, come da Decreto del Ministero del Lavoro n. 7 del 17.02.2020.

Al punto **16.1 i requisiti minimi di personale necessari per la gestione della Struttura Residenziale Psichiatrica per Adulti per trattamenti a carattere Estensivo (SRPAE), sono richiamati come segue:**

"Il servizio presso le SRPAE è operativo sulle 24h per 365 giorni all'anno.

In termini di organizzazione interna deve essere specificamente prevista e garantita una funzionale presenza sulle 24 ore del seguente personale: (REQUISITI MINIMI per modulo da 8 p. I.)

Operatore socio sanitario 100 min/die per paziente

Tecnico della riabilitazione psichiatrica o educatore con almeno 5 anni di anzianità certificata in una struttura accreditata 100 min/die per paziente

Infermiere Professionale 45 min./die per paziente

Psicologo-psicoterapeuta (con almeno tre accessi settimanali e almeno 1 ora di terapia a settimana per paziente, individuale o di gruppo) 12 min/die per paziente

Psichiatra (con almeno tre accessi settimanali) 9 min/die per paziente

Il personale necessario per i servizi generali e ausiliari

In termini di organizzazione interna deve essere specificamente prevista e garantita una funzionale presenza sulle 24 ore di personale qualificato secondo le seguenti indicazioni:

- *mattino: almeno due operatori di cui uno con qualifica di educatore professionale o tecnico della riabilitazione;*
- *pomeriggio: almeno due operatori;*
- *notte: almeno due operatori;*
- *Psicologo e psichiatra devono garantire la presenza tre volte alla settimana ciascuno, mattina o pomeriggio. Non sarà ammesso l'accorpamento degli orari di accesso su base mensile.*
- *devono essere garantiti i servizi di cucina, pulizia e gestione della struttura prevedendo la presenza di un addetto all'assistenza di base."*

Il costo del personale da sostenere per la conduzione della struttura, per il periodo di 6 mesi e secondo gli standard minimi richiesti, emerge dalla seguente tabella:

Figure base da capitolato	Livello ccnl Coop. Sociali	Indennità	Minuti/die per pazienti	Num. pazien.	Ore settim.	Numero settimane	Ore totali	Costo orario da CCNL	Costo durata appalto
Infermiere Professionale	D2	Inden. Profess.	45	8	42,00	26	1092,00	22,04	24.067,68
Tecnico della riabilitazione psichiatrica o educatore	D2	IND. TURNO	100	8	93,33	26	2426,67	22,54	54.697,07
Operatore socio sanitario	C2	IND. TURNO	100	8	93,33	26	2426,67	20,70	50.232,00
Psicologo- psicoterapeuta	E2		12	8	11,20	26	291,20	24,29	7.073,25
Psichiatra	LAV. AUTON OMO		9	8	8,40	26	218,40	40,00	8.736,00
Personale necessario per i servizi generali e ausiliari	A2				20,00	26	520,00	15,92	8.278,40
Totale costo del personale per 6 mesi d'appalto									153.084,39

Il valore della gara individuato dalla stazione appaltante in € 135.360,00 risulta pertanto insufficiente anche solo a garantire la copertura del costo del lavoro da sostenere per le prestazioni minime del servizio; la differenza tra i due valori **presenta un disavanzo di € 17.724,39**. Sommando una stima approssimativa dei diversi costi di gestione della struttura (sicurezza, pasti, forniture, manutenzioni etc) il disavanzo del base d'asta arriverebbe complessivamente ad almeno € 50.000,00.

Tutto ciò ci sembra molto grave e crediamo debba essere tempestivamente corretto.

L'adeguata e coerente stima del base d'asta, al fine di rendere sostenibile il costo del lavoro e la par condicio dei potenziali concorrenti, è questione che si ritrova chiaramente nello stesso art. 23 comma 15 e 16 del codice dei contratti pubblici e in conseguenti pareri dell'ANAC sulla materia (tra gli altri il Parere n.28 del 9 febbraio 2011 e la più recente DELIBERA N. 745 del 30 settembre 2020.)

Il combinato delle norme, delle sentenze e dei pareri delinea chiaramente il fatto che:

1. *"..... la giurisprudenza amministrativa ritenga sindacabile la misura del prezzo a base d'asta in quanto la stessa non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche: – andamento del mercato nel settore di cui trattasi; – tecnologie che le ditte devono adoperare nell'espletamento dei servizi oggetto dell'appalto; – numero di dipendenti che devono essere impiegati; – rapporto qualità-prezzo per ogni servizio.Occorre altresì che la stazione appaltante effettui un'attenta verifica in ordine alla congruità del prezzo alla luce della necessità di rispettare i parametri normativi e di tutela dei lavoratori impiegati, anche sotto il profilo del costo del lavoro.*

Appare al riguardo evidente l'intenzione del Legislatore di implementare il necessario rispetto della regolarità dell'impiego, della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, fin dal momento della determinazione dell'importo contrattuale posto a base di gara, parametro fondamentale per la definizione delle offerte economiche da parte degli operatori economici. Allo stesso tempo, la scelta legislativa mira a tutelare la par condicio dei concorrenti, atteso che la garanzia del rispetto del costo del lavoro determinato dalla contrattazione collettiva di categoria, ovvero delle imprese che esercitano l'attività dedotta in gara e che sono potenziali partecipanti alla medesima, non consente a ciascun operatore di individuare liberamente il contratto collettivo da applicare, ma rappresenta un unico criterio di riferimento per tutti i concorrenti" - ANAC Parere n. 28 del 9 febbraio 2011.

2. *"... che se da un lato è possibile che l'o.e. concorrente possa formulare la propria offerta anche discostandosi dalle tabelle ministeriali sulla base della propria organizzazione aziendale, viceversa non appare plausibile che la stazione appaltante, nella definizione dell'importo a base di gara, indichi relativamente ai costi della manodopera, degli importi inferiori rispetto alle tabelle ministeriali così inducendo i concorrenti a dover proporre le proprie offerte entro i suddetti parametri/importi, Il Consiglio Ritiene, nei termini di cui in motivazione, che l'operato della stazione appaltante non sia conforme alla normativa di settore nel caso in cui la lex specialis di gara indichi una stima del costo del personale inferiore ai minimi tabellari, non ribassabile, che non consente di formulare una offerta congrua, competitiva e coerente" - ANAC Delibera 745 del 30 settembre 2020.*



Sulla base di queste considerazioni invitiamo la stazione appaltante e l'Assessorato alla Sanità a valutare una attenta verifica degli atti di gara e ad una conseguente modifica degli stessi al fine di rendere economicamente sostenibile la partecipazione alla procedura.

Ciò al fine di evitare che la stessa vada deserta, causando ulteriori disagi e ritardi nell'erogazione del servizio ai cittadini, o che l'aggiudicatario si trovi ad affrontare problematiche che possano compromettere la corretta esecuzione del servizio con tutte le relative conseguenze per la salute dei pazienti.

Cogliamo l'occasione per ricordare che una segnalazione con questo medesimo contenuto è stata proprio di recente prodotta dalle scriventi associazioni anche per un altro appalto di servizi in ambito sanitario (a tutt'oggi senza adeguato riscontro); ci sembra emerga un grave problema nella gestione delle procedure di esternalizzazione delle attività in ambito sanitario e che si sostanzia nel tentativo di comprimere in maniera abnorme i base d'asta, con la conseguenza di rendere le dichiarazioni di impegno al rispetto della qualità dei servizi e del lavoro una formula priva di sostanza e di effetti concreti.

Da questo punto di vista ci impegniamo a costruire e rafforzare tutte quelle azioni di sensibilizzazione e di iniziativa che permettano di fermare questa logica "ribassista" degli stessi importi a base d'asta; logica che scarica sui soggetti della cooperazione sociale l'onere di garantire gli obiettivi di qualità, di efficienza e professionalità.

Nell'auspicare un pronto riscontro alle osservazioni presentate, si porgono distinti saluti.

F.to

AGCI
Solidarietà Sardegna
Giovanni Angelo Loi

Confcooperative
Federsolidarietà Sardegna
Antonello Pili

Legacoopsociali
Sardegna
Andrea Pianu