



## CONSORZIO DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI DEL CHIERESE

### IL RESPONSABILE DI AREA TERRITORIALE

**DETERMINAZIONE N. 95**

**DEL 03/09/2013**

OGGETTO: Appalto per l'affidamento della gestione del servizio di assistenza domiciliare socio sanitaria integrata periodo: 01/09/2013 - 31/08/2015. Annullamento determinazione n. 55 del 28.5.2013, bando ed operazioni di gara.

Premesso che con Determinazione n. 55 del 28/05/2013 ad oggetto: "Approvazione capitolato d'appalto per l'affidamento della gestione del Servizio di Assistenza Domiciliare socio sanitaria integrata periodo: 01/09/2013 - 31/08/2015" si procedeva all'approvazione del capitolato e degli atti propedeutici alla gara, per la realizzazione di un servizio di assistenza domiciliare per la gestione e la realizzazione di progetti di assistenza socio-sanitaria e aiuto ai cittadini residenti nell'ambito territoriale di pertinenza del CSSAC (Consorzio dei Servizi Socio-Assistenziali del Chierese) e del Distretto Sanitario di Chieri dell'ASLTO5, da affidare tramite procedura aperta ai sensi dell'art. 3 comma 37 e art. 55 comma 1, del D. Lgs n. 163/2006 e del vigente regolamento consortile dei contratti, da aggiudicarsi in favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del D.Lgs. n. 163/2006, con i criteri definiti all'art. 14 del capitolato speciale d'appalto.

Dato atto che con determinazione 76 del 16.7.2013 si provvedeva alla nomina della commissione giudicatrice di cui all'art. 84 del D.lgs. n. 163/2006 nelle persone dei sigg.ri:

GUERCINI dr.ssa Raffaella	Direttore del CSSAC
GIACALONE dr.ssa Rita	Responsabile Area Territoriale
BORGHESE Rosetta	Medico del Distretto di Chieri – ASLTO5

Ricordato che nei termini fissati sono pervenute n. 4 offerte da parte delle seguenti ditte:

- Cooperativa Animazione Valdocco con sede in Torino
- Cooperativa Sociale Solidarietà con sede in Torino
- Cooperativa CILTE Scs con sede in Torino
- Cooperativa Sociale Nuova Assistenza con sede in Novara

Dato atto che:

- la suddetta commissione giudicatrice procedeva in prima istanza in data 16/07/2013, in seduta pubblica all'apertura delle buste A contenenti la domanda di partecipazione e la documentazione amministrativa, ammettendo alla gara le 4 ditte citate in narrativa, e poi, in seconda istanza ed in seduta segreta, alla valutazione dell'offerta tecnica con attribuzione dei punteggi conseguenti;

- in successiva seduta pubblica in data 17/07/2013, la commissione procedeva alla valutazione delle offerte *economiche*, alla attribuzione del relativo punteggio, alla attribuzione dei punteggi complessivi derivanti dalla somma del punteggio relativo all'offerta tecnica con quello derivante dall'offerta economica, procedendo alla stesura della graduatoria e alla aggiudicazione provvisoria come descritto nel Verbale in pari

data, sottoscritto al termine della seduta dai componenti della commissione e dai rappresentanti delle ditte presenti in qualità di testimoni;

- le cooperative ammesse presentavano la propria offerta economica con modalità diversificate e precisamente:

- La cooperativa Cilte e la cooperativa Nuova Assistenza presentavano un unico prezzo orario;
- La Cooperativa Animazione Valdocco e la Cooperativa Solidarietà presentavano due distinti prezzi orari (uno per ciascuna delle figure professionali previste);

-Che la commissione giudicatrice provvedeva a non valutare l'offerta economica formulata da Cooperativa Cilte e dalla Cooperativa Nuova Assistenza in quanto mancante "l'offerta per gli assistenti familiari come previsto dall'art. 14 del capitolato d'appalto";

-con nota del 24/07/2013 la Cooperativa Nuova Assistenza presentava richiesta di revoca dell'esclusione dalla gara comunicata dal CSSAC con nota del 18/07 /2013, asserendo che tale esclusione fosse immotivata e ritenendo invece di aver proceduto correttamente alla presentazione della offerta economica ai sensi dell'Art.14 del Capitolato d'appalto, *il quale richiedeva di indicare un costo unico orario, offrendo inoltre la compilazione di un modello preconstituito e allegato al capitolato, il quale prevedeva questa modalità di predisposizione dell'offerta;*

Dato atto:

- che a seguito dei rilievi pervenuti dal suddetto concorrente, gli uffici consortili hanno ritenuto necessario non procedere all'aggiudicazione definitiva per dar corso ad accertamenti e verifiche utili a stabilire l'eventuale sussistenza di vizi di legittimità nel bando e negli altri atti propedeutici alla gara e, in ultima analisi, a stabilire se l'esito della gara stessa fosse conforme all'interesse pubblico dell'ente;

-che a seguito dell'istruttoria condotta sono emerse le seguenti situazioni di incongruenza:

## **CONTRADDITTORIETA' TRA ATTI DEL MEDESIMO PROCEDIMENTO – ILLOGICITA' DEI CRITERI DI VALUTAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICA IN RELAZIONE ALL'INTERESSE DELL'ENTE**

- a) dissidio insanabile tra il punto 1 – “busta B” (pag. 9) delle norme complementari delle norme di gara e l'art 14 del capitolato speciale d'appalto nella parte riferita ai criteri di valutazione dell'offerta economica.

Invero, le norme complementari al bando di gara prevedono, alla lettera B), tra la documentazione richiesta ai fini della partecipazione alla gara stessa “l'offerta-prezzo, a sua volta chiusa in una busta sigillata con ogni mezzo idoneo a garantirne l'assoluta ermeticità di chiusura, redatta in lingua italiana e stesa su un modulo unico continuo o su una serie di fogli fra loro pinzati o collegati comunque in modo indissolubile, recante, sia in cifre che in lettere, **l'indicazione del prezzo globale per la durata biennale dell'appalto, IVA esclusa, con separata evidenziazione del prezzo orario, IVA esclusa, tutti prezzi pari o inferiori al prezzo posto a base di gara, compilando preferibilmente lo schema allegato A (concorrente singolo, consorzi fra cooperative di produzione e lavoro, consorzi fra cooperative artigiane, consorzi stabili ed operatori economici di altri stati membri) o A-bis (raggruppamento o consorzio ordinario non ancora formalmente costituiti), oppure A-ter (raggruppamento, consorzio ordinario o GEIE già formalmente costituiti).....”.**

Il richiamato schema allegato A in realtà prevede l'indicazione di un prezzo globale con separata evidenziazione del prezzo orario senza però tenere adeguatamente conto della circostanza che il servizio stesso si compone di prestazioni erogate da due figure professionali e precisamente dall'Operatore Socio-sanitario, con un costo orario presunto a base d'asta di € 20,91 IVA 4% esclusa e dall'Assistente familiare, con un costo orario presunto a base d'asta di € 15,00 IVA esclusa. Conseguentemente l'importo complessivo presunto posto a base di gara per la durata biennale dell'appalto, stimato in € 438.944,34 IVA 4% esclusa di cui € 8.779,20 IVA 21% esclusa per oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso d'asta, costituisce la risultante dei parziali di costo riconducibili alle due figure professionali sopra richiamate per un numero differenziato di ore presunte di servizio (evidenziate al punto 5 del

bando di gara). Tale presupposto avrebbe richiesto la determinazione di un criterio di valutazione dell'offerta economica basata su elementi differenziati e diversamente soppesabili, in modo da condurre autonomamente alla determinazione del valore finale da attribuire a ciascuna singola offerta. Se ne deduce che la previsione del bando e le modalità contenute nella scheda allegata (che costituisce la traduzione sul piano esemplificativo delle modalità di espressione dell'offerta) non siano adeguate a rappresentare la finalità indicata nel bando, cioè quella di valutare l'offerta economica più vantaggiosa per l'ente;

Di contro il capitolato speciale d'appalto all'art.14, sotto la rubrica "importo definitivo dell'appalto – criteri di aggiudicazione", nel disciplinare le modalità di formulazione dell'offerta economica, prevede che l'offerente debba specificare:

**"Un unico costo orario al netto di IVA** (sul quale si calcherà il miglior ribasso percentuale rispetto al costo orario posto a base di gara e cioè € 20,91 per la figura professionale dell'Operatore Socio-sanitario ed € 15.00 per la figura dell'assistente familiare; qualora gli enti appaltanti richiedano interventi in orario notturno ovvero in giorni prefestivi o prefestivi, il costo orario sarà rispettivamente pari ad € 23,55 ed € 17,00)". Inoltre precisa di seguito che: "Il costo orario indicato nell'offerta economica dovrà essere indicato scomponibile in: costo base del lavoro - costi di gestione – e/o costi di coordinamento (Max punti 105/300). L'attribuzione del punteggio al parametro prezzo si effettuerà attribuendo il valore massimo di 105/300 al ribasso percentuale che determinerà l'offerta economica più bassa per la gestione del Servizio, e più precisamente:

$$\frac{(\text{Costo orario A} + \text{Costo orario B}) \times (1 - \text{Ribasso percentuale più elevato offerto})}{(\text{Costo orario A} + \text{Costo orario B}) \times (1 - \text{Ribasso percentuale dell'offerta in esame})} \times \text{Coeff. 105}$$

b) Si deve, far rilevare che la giurisprudenza amministrativa ha sancito il principio, pacifico, in base al quale le disposizioni del disciplinare di gara sono chiamate ad integrare e non a modificare quelle del bando e che, in caso di contrasto prevalgono le disposizioni di quest'ultimo (vedasi: Consiglio di Stato sez. V sentenza n. 6384/2010, Consiglio di Stato sez. V sentenza n. 4981/2011, Consiglio di Stato sez. V sentenza n. 1065/2012).

Pur dovendosi affermare la prevalenza delle disposizioni contenute nel bando di gara (disposizioni complementari) rispetto a quelle contenute nel capitolato speciale, in virtù del sopra richiamato principio giurisprudenziale, non si può non rilevare come la stessa previsione del bando risulti contraddittoria e tutt'altro che di agevole interpretazione in relazione alla modalità di formulazione dell'offerta economica laddove richiede l'indicazione di un prezzo globale, con separata indicazione del prezzo orario, offrendo ai partecipanti la possibilità di esprimere preferibilmente l'offerta stessa mediante lo schema allegato al bando. Tale contraddittorietà ha ingenerato gravi dubbi interpretativi in capo ai partecipanti come testimoniato dalle diverse modalità di formulazione dell'offerta espresse in concreto da parte dei soggetti ammessi ed ha posto la commissione giudicatrice non in grado di valutare in maniera univoca le offerte pervenute.

Tutte queste circostanze portano:

- a configurare una grave distorsione dell'interesse pubblico perseguito che è quello di affidare il servizio di assistenza domiciliare in favore dei cittadini residenti nell'ambito territoriale del consorzio alle migliori condizioni tecniche ed economiche;
- a non rispondere adeguatamente agli obiettivi del servizio stesso che richiedono la presenza di due distinte figure professionali, aventi caratteristiche e costi differenti e come tali non riconducibili ad un costo medio unitario, stante altresì la non omogeneità del fabbisogno di apporto professionale ricollegato alle due figure in questione;

Considerato che la pubblica amministrazione conserva, anche in relazione ai procedimenti di gara per la scelta del contraente, il potere di annullare in via di autotutela il bando e le singole operazioni di gara allorché i criteri di selezione si manifestino come suscettibili di produrre effetti indesiderati o comunque illogici, tenendo quindi conto delle preminenti ragioni di salvaguardia del pubblico interesse (vedasi, per ultimo, Cons. di Stato sez V – sentenza 8 novembre 2012, n. 5681), trovando tale potere di autotutela il proprio fondamento negli stessi principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97, cui deve ispirarsi l'azione amministrativa e a cui corrisponde l'obbligo di non disapplicare le norme del bando di gara le quali vincolano non solo i concorrenti ma la stessa amministrazione;

Ritenuta, pertanto, l'illegittimità delle suddette norme del bando di gara che risultano viziate per eccesso di potere in relazione all'incongruenza delle modalità di selezione dell'offerta economica ed all'inidoneità delle stesse a perseguire il pubblico interesse sotteso al procedimento di gara;

Rilevata la necessità pertanto di annullare le suddette norme e, conseguentemente, l'intero bando ed i restanti atti propedeutici alla procedura di gara sul presupposto che:

-tale scelta interviene in una fase antecedente alla conclusione del procedimento di gara e, come tale, soddisfa il requisito di ragionevolezza del termine previsto dall'art. 21-nonies, comma 1, della legge n. 241/90 e s.m.i.;

-sussistono le ragioni di pubblico interesse all'esercizio del potere di autotutela, come ampiamente descritto nella parte motiva che precede;

Visto il vigente statuto;

Visto il bilancio di previsione 2013;

Visto il T.U.E.L. di cui al D. Lgs.vo n. 267 del 18/08/2000;

Visto il Decreto Leg. 12 aprile 2006 n. 163 codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE s.m.i.;

Vista la legge n.241/90 e s.m.i.;

Dato atto che la responsabile del procedimento è la Dr.ssa Rita Rossana GIACALONE.

### **DETERMINA**

Per i motivi in narrativa espressi e qui integralmente riportati:

1) di annullare in via di autotutela, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-nonies della legge n. 241/90, il bando di gara ed i seguenti ulteriori atti relativi al procedimento di gara per l'appalto del servizio di assistenza domiciliare socio sanitaria integrata – periodo 1.9.2013/31.8.2015:

- determinazione 55 del 28.5.2013;
- norme complementari al bando di gara e suoi allegati;
- capitolato speciale d'appalto;

2) di annullare conseguentemente le singole operazioni di gara posta in essere in esecuzione dei suddetti atti e precisamente:

- verbale n. 1 del 16.7.2013;
- verbale n. 2 del 16.7.2013;
- verbale n. 3 del 17.7.2013;

3) di portare quanto sopra a conoscenza dei concorrenti ammessi alla gara:

Chieri, 03/09/2013

LA RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO  
(Dr.ssa Rita GIACALONE)

IL RESPONSABILE DELL'AREA  
TERRITORIALE  
(Dr.ssa Rita GIACALONE)

---

---