

## Procedura

**Registro di Sistema Bando:** PI352698-19

**Ente Appaltante:** AZIENDA USL DELLA ROMAGNA

**Oggetto:** GARA A PROCEDURA APERTA PER LA CONCLUSIONE DI UN ACCORDO QUADRO FINALIZZATO ALL'AFFIDAMENTO DI INTERVENTI A CARATTERE SOCIO ASSISTENZIALE, IN DELEGA ALL'AZIENDA USL DELLA ROMAGNA DA PARTE DEGLI ENTI LOCALI TERRITORIALI DELLA PROVINCIA DI RIMINI, ED A CARATTERE SOCIO SANITARIO, IN REGIME RESIDENZIALE E SEMIRESIDENZIALE, RIVOLTI A MINORI IN CARICO ALL'U.O. NEUROPSICHIATRIA DELL'INFANZIA ED ADOLESCENZA (NPIA) – SERVIZIO TUTELA MINORI DEI DISTRETTI DI RIMINI E RICCIONE - DURATA: 4 ANNI.

**CIG:**7600564

---

## Richiesta chiarimento

### Quesito

**Oggetto:** istanza di annullamento e/o ritiro in autotutela della procedura aperta indetta per l'aggiudicazione della Gara a procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro finalizzato all'affidamento di interventi a carattere socio assistenziale, in delega all'Azienda USL della Romagna da parte degli enti locali territoriali della Provincia di Rimini, ed a carattere socio sanitario, in regime residenziale e semiresidenziale, rivolti a minori in carico all'U.O. Neuropsichiatria dell'infanzia ed adolescenza (NPIA) – Servizio tutela minori dei distretti di Rimini e Riccione.

Con riferimento alla procedura di gara in oggetto pubblicata da AUSL della Romagna, in particolare per quanto riguarda le Comunità Educative, Quadro B) Prima fascia, Oggetto n.3, (3a, 3b,3c,3d) si intende portare all'attenzione della stazione appaltante alcuni aspetti fortemente critici legati alla non congruità delle tariffe indicate rispetto alla normativa 1904 e agli standard obbligatori minimi di intervento da essa stabiliti.

Profili economici ed organizzativi del servizio di accoglienza comunità minori

Si riporta quanto è stato condiviso attraverso incontri e documenti ufficiali al Tavolo di monitoraggio della 1904 - Regione Emilia Romagna dal 2008 con la normativa 846, poi con la formulazione della 1904 nel 2011, fino agli attuali confronti al Tavolo Regionale.

La DGR 1904/2011 prevede che: “deve essere garantita, nei momenti quotidiani di maggiore intensità operativa, un rapporto numerico pari almeno a una unità di personale presente (in turno) ogni quattro minorenni presenti. Nelle ore di riposo notturno deve essere garantita la presenza di almeno un operatore e la reperibilità di un ulteriore operatore, pertanto le équipe delle comunità dovranno essere formate da un numero di operatori commisurato al numero dei minori secondo il seguente schema:

Numero minori accolti Numero operatori a tempo pieno di 38 ore o teste equivalenti in équipe

Fino a 6 / 6,5

7-8 / 7,5

9-10 / 8

11-12 / 8,5

Pertanto applicando questi vincoli alla copertura dei turni, e considerando il coordinatore/responsabile fuori dai turni per almeno 20 ore settimanali (coordinamento equipe, incontri con servizi, scuole, società sportive, riunioni di comunità...), si può prospettare una presenza di personale che preveda, oltre alla presenza di un educatore 24 ore al giorno:

- per le comunità fino a 8 minori, un educatore in compresenza per 8 ore al giorno, indicativamente dalle 13 alle 21

- per le comunità con 10 minori, un educatore in compresenza per 8 ore al giorno, (es. dalle 13 alle 21) ed un terzo educatore per almeno 4 ore

- per le comunità a 12 minori un educatore in compresenza per 8 ore al giorno, indicativamente dalle 13 alle 21 ed un ulteriore terzo educatore per un numero di ore maggiore

In base quindi a queste considerazioni e tenendo presente i costi del personale per garantire quanto previsto dalla direttiva sulla base del CCNL previsto dalle tabelle ministeriali si può ricavare il costo complessivo del personale sulla base del numero di minori accolti

Costi diretti ed indiretti diversi dal personale:

Come ha stimato la ricerca della Regione Emilia Romagna (Dott. Tanzi della Bocconi) del 2011 ed anche prendendo in esame il valore mediano delle realtà facenti capo al coordinamento il costo del personale corrisponde circa al 67% dei costi totali della comunità. Oltre a questo costo si identificano altri costi diretti derivanti dalla gestione delle comunità, quali: alimenti, vestiario, medicinali, spese per attività ricreative e sportive, assicurazione, affitti, trasporti, manutenzioni, personale ausiliario ecc. Il peso di questi costi, unitamente a quelli di pulizia è di circa il 26% dell'intera struttura dei costi, a cui si

deve aggiungere il 7% di costi amministrativi generali e di personale amministrativo (previsione definita anche dai progetti FAMI del Ministero).

#### Calcolo della retta minima

Il calcolo della retta minima dovrà tener conto anche del tasso di saturazione della comunità. Infatti va precisato che le comunità non fatturano alle pubbliche amministrazioni col criterio del "vuoto per pieno", per cui nella determinazione delle tariffe e dei costi occorre individuare un tasso di saturazione medio annuo.

La sostituzione dei posti nelle comunità di accoglienza avviene in base ai progetti di vita degli accolti, e le comunità per determinati periodi all'anno non occupano tutti i posti disponibili. La ricerca della regione ER, esprime un tasso di saturazione medio nella nostra regione pari al 85% del totale di posti autorizzati al funzionamento. Riteniamo adeguato il tasso dell'85%, innalzabile all'88 o 90 per comunità a 10 e 12 minori, dal momento che la complessità dei casi inseriti rende sempre più difficile garantire un riempimento più alto.

Tenendo conto di tutto quanto sopra esposto si potrà ricavare la retta minima a seconda del numero dei minori accolti, definendo anche i servizi che la comunità educativa residenziale ricomprende nella retta

n° Accolti da direttiva (da autorizz. Al funzionamento) 8 10 12

Tasso Saturazione in % 95% 88% 85%

n° ACCOLTI x Tasso Saturazione in % 7,6 8,75 10,2

n° Educ da Direttiva 7,5 8,5

Costo del personale socio Educativo 67,0% € 283.902,17 € 301.613,86 € 319.325,55

Costo per educatori con titolo Educatore € 35.423,38 € 265.675,34 € 283.387,03 € 301.098,72

Costo Coordinatori con titolo (20 ore fuori turno) € 34.630,97 € 18.226,82 € 18.226,82 € 18.226,82

Altri costi diretti di gestione 26,0% € 110.170,99 € 117.044,18 € 123.917,38

di cui di personale Alberghiero o altro 2,5% 10.697,70 11.365,10 12.032,49

di cui costi per acquisto di mp, servizi, attività ragazzi, assicurazioni, trasporti, edilizi, amm.ti, ecc.

Costi Generali 7,0% € 29.661,42 € 31.511,90 € 33.337,37

di cui costo Amministrativo 3,9% € 16.313,78 € 17.311,54 € 18.349,30

Totale Costi € 423.734,58 € 450.169,93 € 476.605,29

Retta Giornaliera (in considerazione del tasso di saturazione) 100% € 152,75 € 140,95 € 128,02

iva esc. iva esc. ivaesc.

L'incidenza del costo del Personale Educativo + Amministrativo + Alberghiero (adeg. CCNL) 73,4% € 310.913,65 € 330.310,50 € 349.707,34

Quanto sopra esposto, stabilito dalla normativa e risultato di indicano quindi in 128 + IVA al giorno le tariffe minime per comunità Educative con 12 posti e 140,95 +IVA le rette per le Comunità Educative che accolgono 10 minori, 152 € le comunità educative che accolgono 8 minori.

Gli interventi aggiuntivi per casi complessi in carico alla neuro Psichiatria Infantile che richiedo no un rapporto educativo inferiore all'1 a 4 n vanno intesi come aggiuntivi rispetto agli standard minimi.

Il fatto di aver posto come base di partenza della gara una tariffa pro capite pro die che non consente di remunerare il servizio richiesto ed anzi impone all'operatore economico di prestare inesorabilmente tale servizio in sensibile perdita, costituisce già di per sé una violazione dei principi generali in materia di gare pubbliche, avendo la giurisprudenza ripetutamente evidenziato come debba ritenersi illegittimo il bando di gara che "obblighi i concorrenti a presentare offerte in perdita, ponendo l'impresa nell'alternativa di partecipare affrontando il rischio di rendersi aggiudicataria di un rapporto eccessivamente oneroso o di presentare un'offerta superiore alla base d'asta, oppure di non presentare alcuna offerta"

Nel caso che ci occupa, stante la quantificazione operata dalla Stazione Appaltante, nessun operatore può presentare un'offerta remunerativa e allo stesso tempo adeguata, stante la sottostima dell'importo posto a base di gara.

---

#### Risposta a Richiesta Chiarimento

**Registro di Sistema:** PI389470-19 del 24/12/2019 13:33:25

#### Risposta Quesito

In considerazione al quesito in oggetto, analogo ad altri già pervenuti, si ritiene opportuno fornire il seguente chiarimento relativamente all'oggetto n.3, COMUNITA' EDUCATIVA RESIDENZIALE:

- sub riferimento 3.a si precisa che: trattandosi di "servizio rivolto ad utenti minorenni di età compresa tra i 15 e 17 anni che necessitano, per un periodo limitato (max 6 mesi), di prestazioni prevalentemente di natura assistenziale comunque nell'ambito di un contesto educativo" la base d'asta indicata è da intendersi riferita in VIA ESCLUSIVA alle situazioni di emergenza costituite dal flusso di MSNA in rapporto alle deroghe previste dalla D.G.R. Emilia Romagna n. 1490/2014;
- sub riferimento 3.b si precisa che: trattandosi di "servizio rivolto ad utenti minorenni da 6 a 17 anni che presentano un livello di bisogno di cura e/o assistenziale di lieve gravità" la base d'asta indicata è da intendersi riferita alle situazioni di emergenza costituite dal flusso di MSNA in rapporto alle deroghe previste dalla D.G.R. Emilia Romagna n. 1490/2014 e a LIMITATE ED ECCEZIONALI situazioni TRANSITORIE di minori, in una

condizione di vigilanza inadeguata.

- sub riferimenti 3.c e 3.d: la composizione dell'oggetto distinta in sub riferimenti, con la previsione per il sub-riferimento 3.d di un aumento tariffario del 25%, rende evidente che la S.A., in rapporto alle quantità di fabbisogno espresse per ciascun sub riferimento, ha previsto di poter usufruire in misura maggioritaria, all'interno della stessa struttura, di utenti rientranti nel sub-riferimento 3.d., con una previsione di utilizzo del 30% c.a. di questi ultimi per i casi più gravi.
- Si sottolinea inoltre che nella relazione tecnica dettagliata di cui all'art. 16, Busta B del disciplinare di gara ogni O.E. dovrà illustrare le caratteristiche dei servizi offerti, riportando in questo documento le modalità finalizzate all'effettiva disponibilità organizzativa di accoglienza delle diverse tipologie di utenti, dando evidenza della sussistenza di elementi dai quali è possibile evincere la capacità di risposta ai differenziati bisogni di cura e assistenziali del minore accolto.

Alla luce di quanto sopra dettagliato la SA ritiene che i prezzi posti a base d'asta per ogni singolo oggetto di AQ siano pienamente remunerativi rispetto ai servizi effettivamente richiesti.

A tal proposito si evidenzia che, ai sensi dell'art. 23, comma 16 del D.Lgs 50/2016, i costi della manodopera per tutti gli oggetti di AQ incidono per il 70% circa, rispetto all'importo complessivo posto a base di gara. Tale stima è stata definita tenendo in considerazione le specificità dei servizi richiesti per i singoli oggetti dell'Accordo Quadro.

