

**Procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del d. lgs. n.50/2016, per l'affidamento del servizio polifunzionale di Ateneo per un periodo di anni tre (C.I.G. 6871383C9F).  
Verbale di verifica dell'anomalia dell'offerta n.5**

Il giorno 12 (dodici) del mese di settembre dell'anno duemiladiciassette (2017), alle ore 10.00, nella sala riunioni dell'Università degli Studi di Pavia, posta al secondo piano di Palazzo del Maino, sito in Via Mentana 4, Pavia, si è riunita la Commissione di valutazione della procedura in oggetto così costituita:

- ing. Flavio Ferlini, dirigente dell'Area Tecnica Informatica e sicurezza
- dott.ssa Marisa Alicanti, responsabile del Servizio Gestione Infrastrutture tecnologiche;
- dott. Carlo Alberto Rosini, responsabile del Servizio Salute e ambiente

La Commissione procede nella valutazione della seconda tranches di giustificativi prodotti dal RTI GSA s.p.a. – Sicuritalia s.c.p.a. specificamente riferiti al costo del lavoro.

Preliminarmente il Presidente evidenzia che sono stati effettuati dai Servizi amministrativi preposti i necessari approfondimenti di carattere tecnico-giuridico connessi all'applicabilità dell'istituto del lavoro discontinuo al servizio in esame.

In merito, si rileva che esiste un consolidato orientamento giurisprudenziale circa la possibilità di applicare l'istituto del lavoro discontinuo al servizio di portierato universitario.

Nel 2008 l'Università Cà Foscari di Venezia, in sede di verifica di anomalia del servizio di portierato, aveva escluso la ditta prima in graduatoria (nella fattispecie, l'ATI Consorzio Prodest – Il Guerriero), che aveva giustificato il minor costo del lavoro attraverso il ricorso al lavoro discontinuo, rappresentando che le caratteristiche oggetto del bando non consentivano di configurare l'attività richiesta quale discontinua; l'inapplicabilità di tale istituto al servizio di portierato universitario, che invece aveva consentito la formulazione di un'offerta economica particolarmente vantaggiosa, rendeva, di conseguenza, l'offerta insostenibile da un punto di vista economico e, come tale, legittimava l'esclusione dell'ATI per anomalia dell'offerta. Nello specifico, l'Università Cà Foscari aveva fatto leva sul fatto che nei documenti di gara non veniva richiesta una semplice attività di custodia o guardiania bensì un'attività di gestione integrata dei servizi di portierato: di conseguenza, il cumulo delle prestazioni richieste sarebbe stato tale da annullare i momenti di attesa, abbattendo di fatto la discontinuità delle prestazioni (su tale aspetto, peraltro, Cà Foscari aveva acquisito un parere favorevole del competente Ispettorato del Lavoro). Nell'ambito del contenzioso innescatosi con la ditta, in sede di primo grado, il TAR aveva dato ragione all'Università, ma in sede di appalto il Consiglio di Stato aveva ribaltato la sentenza.

Il Consiglio di Stato aveva, infatti, rilevato che tutte le prestazioni richieste facevano comunque capo alle mansioni di "portierato" e di "custodia", configurandosi quali strumentali ed accessorie ad esse; per quanto atteneva, invece, al fatto che il cumulo di mansioni discontinue andasse ad abbattere, di fatto, la discontinuità, il CdS evidenziava che tale cumulo *"non impedisce affatto che un determinato lavoro possa qualificarsi come discontinuo, sempre che ciascuna di dette mansioni sia caratterizzata da rilevanti momenti di pausa. Per altro verso, va sottolineato come l'insieme delle attività definite nell'oggetto del servizio disciplinato dagli atti di gara non riguarda le mansioni del singolo lavoratore, ma le prestazioni cui è tenuta l'impresa assuntrice del servizio che ovviamente è tenuta ad impiegare più prestatori d'opera. Per cui, non ha senso desumere dall'oggetto contrattuale che tutte le attività siano svolte da un solo lavoratore. Va da sé che, ove l'amministrazione avesse voluto seguire tale strada, avrebbe dovuto dimostrare, sulla scorta delle giustificazioni concernenti la voce costo del lavoro che le prestazioni affidate ai singoli lavoratori avrebbero potuto essere eseguite con una riduzione del personale tale da eliminare sostanzialmente i tempi di attesa. Ma non è questo il caso in questione, perché è pacifico che l'offerta particolarmente vantaggiosa, presentata dall'ATI appellante, è giustificata non con una riduzione del personale impiegato ma con l'applicazione di un contratto collettivo di lavoro che prevede un maggior numero di ore settimanali di servizio"*<sup>1</sup>

Anche l'Università Parthenope, ancor prima di Cà Foscari, aveva escluso, in sede di verifica di anomalia, la ditta prima classificata in appalto analogo contestando l'applicabilità del lavoro discontinuo

<sup>1</sup> Consiglio di Stato n.784/2009.

al portierato universitario ma anche in tale caso, in sede di contenzioso, il Consiglio di Stato ha ribaltato la sentenza di primo grado del TAR che aveva respinto il ricorso della ditta esclusa.

Recenti pronunciamenti del Consiglio di Stato nei confronti di altre pubbliche amministrazioni (segnatamente i Comuni) relativi ad appalti analoghi evidenziano che *“il lavoro di sorveglianza e custodia è da considerarsi ontologicamente discontinuo”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 13.06.2016, n.2524).

Ad avviso della Commissione, la possibilità di applicare all'appalto in oggetto – come peraltro confermato dalla stessa giurisprudenza – consente effettivamente un abbattimento del costo del lavoro.

In un'ottica prudenziale e cautelativa la Commissione ritiene di dover richiedere al RTI i riepiloghi paga per l'anno 2016 della commessa che GSA s.p.a. (mandataria del RTI) ha dichiarato di avere presso l'Università di Udine per verificare l'effettiva applicazione della disposizione sul lavoro discontinuo; peraltro, tale documentazione può rivestire utilità con riferimento alle verifiche connesse al tasso di assenteismo.

Con riferimento alle integrazioni richieste in ordine al costo del lavoro, si rileva che il RTI ha provveduto a fornire i dati relativi al tasso di assenteismo legati agli anni precedenti rappresentando, in ordine ai rilievi rappresentati dall'Università le seguenti considerazioni:

- sulla minor incidenza delle ore annue per assemblee sindacali e diritto allo studio: il RTI ha rilevato che il dato risulta essere ricompreso all'interno del prospetto costi assenze asseverati; viene inoltre ribadito che le due voci hanno un'incidenza limitata sul valore finale del costo e che verrà redatto apposito prospetto per circoscriverne la ricaduta.
- sulla minor incidenza delle ore di assenza per malattia, infortunio e maternità: il RTI ha rilevato che:
  - 1) il CCNL multiservizi racchiude nella propria sfera di applicazione addetti che svolgono un ventaglio di attività e mansioni molto più ampie rispetto a quelle oggetto di gara: non esiste pertanto un dato statistico ufficiale, su scala nazionale, che definisca l'incidenza delle carenze per le specifiche attività oggetto di gara;
  - 2) nonostante malattie, infortuni, maternità non siano elementi disponibili per l'azienda, in ogni caso le relative incidenze possono essere contenute attraverso tutta una serie di misure atte a minimizzarle. In particolare, viene rappresentata un'organizzazione razionale flessibile e concordata dei turni di lavoro e dei cicli di ferie per poter ridurre le ore perse di malattia e sono state adottate misure incentivanti quali il premio di produzione per chi registra un tasso di assenze inferiore all'1%. Con riferimento alle carenze per “maternità / gravidanza” viene evidenziato il fatto che il settore della guardiana / portierato è catalogato a livello ministeriale come a sottorappresentazione di genere a sfavore della manodopera femminile giusta tabella ministeriale emanata nel 2009 ma non pubblicata in Gazzetta Ufficiale ai sensi dell'art.2,18 lett. E Reg. CE n.800/2008;
  - 3) l'impatto % ridotto del costo dell'assenteismo a carico del datore di lavoro è significativamente inferiore al tasso reale osservato dalla semplice registrazione delle ore di assenza, poiché una parte di assenze del personale non è sempre a carico del datore di lavoro, ma in realtà una quota percentuale – crescente a seconda della durata delle malattie che causano l'assenza – è a carico dell'INPS;
  - 4) le medesime considerazioni vengono svolte anche per l'infortunio dove il 60% della retribuzione lorda che avrebbe dovuto percepire il dipendente viene liquidata dall'INAIL.

Sulla base di tali considerazioni, il RTI ha provveduto alla ricostruzione della tabella di previsione delle ore annue mediamente lavorate fornita nella prima tranche dei giustificativi prodotti.

Ad avviso del RTI *“la valutazione attiene a dati storici ben consolidati e ad elementi conosciuti, i quali si individuano giustamente a posteriori in quanto attengono nello specifico alla singola impresa ed alle sue dinamiche storiche – e non generalmente ad un certo numero di imprese con inevitabile appiattimento della loro individualità – ma è altresì valida sul piano prognostico. Il tasso di carenze che dipende quindi in concreto dall'azione dell'impresa non è un dato che l'azienda può solo subire”*.

Ad ulteriore dimostrazione della ragionevolezza e della piena sostenibilità dell'offerta presentata il RTI ha fornito un ulteriore prospetto (pag.11 della seconda tranche dei giustificativi prodotti) nel quale rappresentano come si modificherebbe il costo del lavoro nel caso in cui i parametri assunti – che il

RTI ribadisce assolutamente rappresentativi del costo reale che dovrà essere sostenuto durante l'esecuzione dell'appalto – dovessero subire oscillazione, rappresentando che tali oscillazioni non avrebbero comunque effetto sulla sostenibilità complessiva dell'offerta in quanto ampiamente ricomprendibili nel perimetro dell'offerta e dei relativi margini di sicurezza previsti.

In relazione a quanto sopra, sulla base della disamina effettuata, la Commissione ritiene, ai fini dell'efficace completamento delle proprie attività, la produzione della seguente documentazione:

- Prospetti dell'organico scomposto tra dipendenti a tempo determinato e dipendenti a tempo indeterminato del periodo 2014-2016 relativi ad entrambe le imprese facenti parte del RTI ai fini di verificare l'effettiva deduzione dell'IRAP;
- Riepiloghi mensili dei dati estratti dal Libro Unico del Lavoro relativi ad entrambe le imprese facenti parte del RTI;
- Riepiloghi paga per l'anno 2016 della commessa che GSA s.p.a, ha dichiarato di avere presso l'Università di Udine per le verifiche connesse all'assenteismo e all'applicazione della disposizione sul lavoro discontinuo.

L'integrazione documentale verrà richiesta per il tramite del RUP.

Alle ore 12.00 la seduta viene aggiornata.

Pavia, 12 settembre 2017

IL PRESIDENTE

Ing. Flavio Ferlini



IL COMMISSARIO

Dott.ssa Marisa Alicanti



IL COMMISSARIO

Dott. Carlo Alberto Rosini

