



## **PROVINCIA DI SIENA**

**(Stazione Unica Appaltante delibera C.P. n° 5 del 23.01.2017)**

### **VERBALE VERIFICA DI CONGRUITA' DELL'OFFERTA PRESENTATA DAL CONCORRENTE ISOLA COOPERATIVA SOCIALE**

**SEDUTA RISERVATA del 27.07.2021**

**Oggetto: Affidamento, mediante procedura aperta, dei servizi di assistenza al servizio di refezione, accompagnamento scuolabus e vigilanza per gli alunni della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di 1° grado del Comune di Gaiole in Chianti - anni scolastici 2021/2022 - 2022/2023 e 2023/2024 con l'opzione del rinnovo dell'appalto per ulteriori 3 anni scolastici ed eventuale proroga tecnica**

**Valore totale presunto dell'appalto: € 201.000,00 oltre IVA di legge**

La sottoscritta Rag. Cinzia Maestrini, in qualità di Responsabile del Procedimento ai sensi dell'articolo 31 del D. Lgs. 50/2016 e sm, in data 27.07.2021, alle ore 09:00, provvede, unitamente alla Commissione Giudicatrice composta dal Dr. Roberto Donati, dalla Sig.ra Manuela Cacciavillani, dal Sig. Alberto Cipriani, ad esaminare la documentazione presentata dalla Isola Cooperativa Sociale, prima migliore offerta della procedura in oggetto, alla luce anche del contraddittorio svoltosi in data 27 luglio 2021.

Si ricorda come nella seduta del 07.06.2021, dopo aver aperto le Buste contenenti l'offerta economica sia stata individuata nella Isola Cooperativa Sociale la migliore offerta con il ribasso del 11,45 % (undicivirgolaquarantacinque) sull'Importo a base d'asta. La Commissione giudicatrice, in quella seduta, aveva accertato come la prima migliore offerta, quella di Isola, fosse da sottoporre a verifica di congruità ai sensi dell'articolo 97 comma 3 del Codice, avendo ottenuto sia per i criteri qualitativi che per l'offerta economica un punteggio superiore ai 4/5 del massimo attribuibile. Pertanto, ai sensi dell'articolo 97 comma 5 del Codice dei Contratti sono state richieste giustificazioni all'impresa atte a verificare come l'offerta presentata sia sostenibile.

Isola ha trasmesso quanto richiesto. Successivamente sono state richieste integrazioni ed espletata seduta di contraddittorio con acquisizione di ulteriore documentazione sul costo del personale.

Si ribadisce come si dovrà operare secondo quello che è il principio che ispira il sub procedimento di verifica dell'anomalia: accertare come l'offerta presentata sia complessivamente attendibile, cioè idonea a coprire i costi che l'operatore dovrà sostenere per l'espletamento del servizio.

Nel caso in questione, secondo quanto verificato nella seduta del 07.06.2021, siamo in presenza di un'offerta che, ai sensi dell'art. 97 comma 3 del D. LGS. 50/2016, è risultata da sottoporre a verifica di anomalia avendo ottenuto punteggi significativi sia per la parte qualitativa che per quella economica. Per cui occorrerà verificare la complessiva adeguatezza dell'offerta, sulla base delle valutazioni effettuate dall'impresa che sono state rese note attraverso la documentazione trasmessa ed il contraddittorio espletato.

Si ricorda inoltre come, secondo consolidata giurisprudenza, essenziale è la verifica finale della affidabilità/inaffidabilità dell'offerta nel suo complesso, al di là di singole inesattezze, verifica che deve essere scevra da formalismi di sorta.

Il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta infatti non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto, e che pertanto la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo ( in tal senso Cons. di Stato, V, 2 maggio 2019, n. 2879; cfr. tra tante, Cons. di Stato, III, 29 gennaio 2019, n.726; V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978).

La verifica di congruità/anomalia, cioè, non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando invece ad accertare se l'offerta, nella sua globalità, sia attendibile o inattendibile, e dunque se dia o meno serio affidamento circa la corretta esecuzione dell'appalto ( Consiglio di Stato, Sez. VI, 11 dicembre 2001 n.6217, Consiglio di Stato, Sez. V, 29 luglio 2003 n.4323, Consiglio di Stato Sez. VI 20 aprile 2009 n.2384, Consiglio di Stato Sez. VI, 11.08.2009 n.4934 ).

Per cui il percorso valutativo seguito ha mirato ad accertare la complessiva attendibilità dell'offerta, verificando gli elementi presentati dall'Impresa.

## **I. IMPORTO A BASE DI GARA**

Il Comune di Gaiole in Chianti ha posto a base di gara un importo di € 201.000,00 così determinato secondo l'articolo 17 del Capitolato d'Appalto:

### **Articolo 17 - Importo dell'appalto**

*Le ore richieste per il periodo coincidente con ogni anno scolastico, soggette ad eventuali variazioni in aumento o in diminuzione, sono indicativamente n. 3.350 secondo quanto specificatamente riportato negli artt. 4, 9 e 10 per un totale di 10.050 ore per l'intero periodo contrattuale.*

*L'importo orario stimato della prestazione è pari a € 20,00 oltre I.V.A nei termini di legge, per un importo complessivo presunto del presente appalto stimato in € 425.800,00 (di cui € 1.448,00 per oneri sicurezza non soggetti a ribasso) oltre I.V.A nei termini di legge, così suddiviso:*

- € 201.000,00 (di cui € 682,00 per oneri sicurezza non soggetti a ribasso) importo complessivo per l'intera durata contrattuale (anni scolastici 2021/2022 – 2022/2023 e 2023/2024) al netto di Iva e/o di altre imposte e contributi di legge;
- € 201.000,00 (di cui € 682,00 per oneri sicurezza non soggetti a ribasso) per l'eventuale rinnovo per ulteriori 3 anni scolastici, al netto di Iva e/o di altre imposte e contributi di legge;
- € 23.800,00 (di cui € 84,00 per oneri sicurezza non soggetti a ribasso) per l'eventuale proroga tecnica di massimo 5 mesi scolastici.

*Ai sensi dell'art. 23 co. 16 ultimo periodo del D.lgs. 50/2016 ss.mm.ii., il costo complessivo stimato della manodopera, per l'intera durata dell'appalto, è pari a € 168.136,50. Come base di calcolo del costo orario sono state utilizzate le tabelle ministeriali per il CCNL Cooperative Sociali aggiornate a settembre 2020 (livello B1 - costo medio orario € 16,73, numero di ore per lo svolgimento del servizio per l'intera durata contrattuale: 10.050.)*

Ciò premesso, va evidenziato come l'importo a base di gara predisposto dalla stazione appaltante risulti essere adeguato, essendosi basato in particolare, per quella che costituisce la principale voce di costo, sui valori del CCNL della Cooperative Sociali.

Il dato che emerge dalla gara è quello di ribassi sull'importo a base d'asta (abbastanza omogenei), il che attesta la congruità dei prezzi a base di gara.

Si ricorda comunque che "la congruità dei prezzi non può non essere correlata alla specificità dell'opera e alla peculiarità dei luoghi, con particolare riferimento alle dimensioni dell'intervento" - Vedasi Parere di Precontenzioso AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI n. 66 del 18/04/2012.

Per cui l'analisi non dovrà soffermarsi solo sul ribasso (che tra l'altro non risulta essere neppure quello maggiore, avendo la seconda migliore offerta indicato la percentuale dell'11,70%) ma sull'intera proposta progettuale.

## **2. COSTO DEL PERSONALE**

L'Impresa ha coperto il monte ore a base di gara con 4 operatori con CCNL Cooperative Sociali (scelta naturale e legittima in quanto la cooperativa sociale che partecipa a gare pubbliche è tenuta a rispettare il proprio CCNL di settore come da Consiglio di Stato, Sez. IV, 07/ 06/2021, n. 4353).

I suddetti operatori sono inquadrati al livello B1.

Viene indicato un costo orario del personale pari ad € 14,77 l'ora.

I presupposti organizzativi evidenziati dall'Impresa nell'offerta tecnica trovano riscontro nella indicazione sul costo del personale, anche alla luce della Clausola sociale e dell'impegno al riassorbimento del personale esistente ( naturalmente qualora sia disponibile a tale operazione )

La stima che l'impresa effettua sul costo del personale è di € 148.438,50.

Il dato sul costo orario della manodopera è stato anche attestato da professionista incaricato dall'impresa, per cui nel triennio 2018-2020 le ore lavorate mediamente a livello globale di azienda sono 1624.

Il dato del professionista non inficia la valutazione dell'impresa, che ha costruito il costo medio del lavoro su un dato di 1635 ore annue, dunque sostanzialmente identico a quello rilevato dal consulente.

La valutazione che ne segue, rispetto alle Tabelle Ministeriali, e' la seguente:

	<b>Isola</b>	<b>CCNL</b>
A) Elementi retributivi	1.325,21	1.325,21
Anzianità (tre scatti)	16,27	48,81
Indennità professionali		
Indennità di funzione		

Altre indennità	0,00	33,79
Lordo mensile	1.341,48	1.407,81
<b>TOTALE A ( ANNUO+TREDICESIMA)</b>	<b>17.439,24</b>	<b>18.301,53</b>
<b>B)Oneri previd. e ass.vi</b>		
Inps (27,33%)	4.766,1443	5.001,81
Inail (3%)	523,177	549,05
<b>TOTALE B ONERI PREVID.LI E ASS.VI</b>	<b>5.289,32</b>	<b>5.550,85</b>
<b>C-Altri Oneri</b>		
Oneri sicurezza	0,00	200,00
Trattamento fine rapporto	1.291,80	1.355,67
Rivalutazione T.F.R. (1,8673%)	59,15	151,89
Previdenza complementare	0,00	274,52
Ass.sanitaria integrativa	66,00	66,00
<b>TOTALE C</b>	<b>1.416,95</b>	<b>2.048,08</b>
<b>COSTO ANNUO</b>	<b>24.145,51</b>	<b>25.900,46</b>
<b>IND. TURNO (11,7%)</b>	<b>2.817,30</b>	<b>2.967,11</b>
<b>TOTALE COSTO ANNUO</b>	<b>26.962,81</b>	<b>28.867,57</b>
<b>COSTO ORARIO (1.548 ORE ANNUE- H.1635 annue x Coop isola)</b>	<b>16,49</b>	<b>18,65</b>
<b>Costo senza indennità di turno</b>	<b>14,77</b>	<b>16,73</b>

Si ricorda che: Consiglio di Stato, sez. III, 13 marzo 2018, n. 1609:

“un’offerta non può ritenersi anomala, ed essere esclusa, per il solo fatto che il costo del lavoro sia stato calcolato secondo valori inferiori a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi: perché possa dubitarsi della sua congruità, occorre che le discordanze siano considerevoli e palesemente ingiustificate (cfr. Consiglio di Stato sez. III 21 luglio 2017 n. 3623).

Rispetto ai valori delle Tabelle Ministeriali di cui al D.D. 7/2020 il costo del personale è inferiore di circa il 12%, dunque di modesta entità (vedasi Tar Lazio, Roma, Sez. III quater 26.04.2019 n.5253 che ha definito modesto un costo orario medio pari ad € 14,57/h, al di sotto dei valori tabellari di riferimento, che indicavano un costo medio orario di € 16,45/h).

A fronte di questo scostamento, tuttavia, le giustificazioni presentate sono supportate da documentazioni e considerazioni condivisibili.

E d'altronde è stato accertato il rispetto dei minimi retributivi tabellari.

Il costo del lavoro, pertanto, ove non risulti inferiore ai minimi retributivi tabellari, non può essere indicativo dell'inattendibilità dell'offerta dell'operatore economico e, d'altra parte, un'organizzazione aziendale di rilevante entità può essere in grado di far fronte alle richieste della stazione appaltante servendosi, a turno, dei lavoratori già impiegati nell'esecuzione di altre commesse (Cons. stato, sez. V, 27 dicembre 2018, n. 7248).

Le giustificazioni presentate attestano una organizzazione che appare ragionevole, articolata su un assetto di personale che risulta essere quello previsto dal Capitolato. Il dato sul costo del lavoro presentato dall'Impresa è credibile, alla luce della documentazione acquisita.

Si ricorda inoltre che, all'atto della formulazione delle offerte, sono i soggetti economici che partecipano alla gara d'appalto a valutare l'entità della prestazione in base alle proprie capacità aziendali, produttive, ai loro costi effettivi.

Sottrarre tale elemento a qualsiasi valutazione significa ledere quell'autonomia imprenditoriale, sancita dall'art. 1655 del Codice civile, con conseguente alterazione del principio di libera concorrenza sancito dall'art. 41 della Costituzione.

E si ricorda che, in questo senso, il profilo organizzatorio è determinante ai fini della identificazione della fattispecie del contratto d'appalto rispetto al contratto d'opera (Cass. civ., Sez. II, 17/09/1997, n. 9237).

Profilo organizzatorio che rimanda all'autonomia dell'appaltatore, connotato tipico del contratto d'appalto.

**La funzione direttiva eventualmente riservata al committente riduce ma non annulla l'autonomia dell'appaltatore, che è una connotazione tipica del contratto di appalto, essendo egli comunque obbligato ad osservare le regole dell'arte e ad assicurare un risultato tecnico conforme alle esigenze del committente.**

**Cass. civ., Sez. II, 31/01/1989, n. 593**

L'appaltatore infatti, conserva sempre ( sia pure in parte ) la propria autonomia , essendo tenuto ad assicurare un risultato tecnico conforme alle esigenze del committente (Cass. civ., Sez. II, 23/03/1995, n. 3384).

Autonomia a cui si accoppia la propria discrezionalità tecnica ed organizzativa:

**Nel contratto di appalto, l'appaltatore dispone di ampia discrezionalità tecnica ed organizzativa, e pertanto risponde del risultato anche quando abbia eseguito l'opera secondo le direttive del committente, essendo obbligato ad osservare le regole dell'arte .....Cass. civ., Sez. III, 28/11/2001, n. 15089**

D'altronde, sulla base della documentazione acquisita, le valutazioni che l'impresa traduce nella propria offerta sono da ritenersi adeguate per la realizzazione dei servizi in appalto.

Da questo punto di vista, in definitiva, la discrezionalità tecnica ed organizzativa dell'appaltatore si è tradotta in un costo del personale che è coerente con i servizi da effettuare, con analisi effettuate dall'impresa complessivamente condivisibili, per cui si rimanda alle documentazioni presentate che si ritengono esaustive e soddisfacenti.

Gli elementi a disposizione rendono attendibile l'offerta relativamente al costo del personale. La suddetta valutazione rileva anche ai fini degli adempimenti di cui all'articolo 95 comma 10 del D. Lgs. 50/2016.

Si è accertato infatti, acquisendo apposita documentazione, il rispetto dei minimi salariali, che sono una cosa diversa dal "costo orario medio del lavoro".

E' necessario distinguere il concetto di "minimi salariali", indicati nelle apposite tabelle ministeriali (cd. trattamento retributivo minimo), da quello di "costo orario medio del lavoro" risultante dalle tabelle ministeriali. Soltanto per il primo, in caso di sua violazione, vale la sanzione dell'esclusione dell'offerta stabilita dall'art. 97, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016, in quanto l'offerta che non rispetti i suddetti minimi salariali è considerata ex lege anormalmente bassa. E la diversità dei due concetti si coglie nel fatto che quello di trattamento retributivo minimo ha carattere "originario", in quanto viene desunto direttamente dal pertinente contratto collettivo nazionale e non abbisogna, per la sua enucleazione, di alcuna operazione di carattere statistico-elaborativo, mentre il concetto di "costo medio orario del lavoro" è il frutto dell'attività di elaborazione del Ministero, che lo desume dall'analisi e dall'aggregazione di dati molteplici e inerenti a molteplici istituti contrattuali (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 21 settembre 2018, n. 5492; T.A.R. Venezia, (Veneto) sez. I, 04/12/2018, n. 1115)" (T.A.R. Calabria-Catanzaro, sez. I, 12 settembre 2020, n. 1448) e "siffatte tabelle – redatte dal Ministero competente – esprimono un costo del lavoro medio, ricostruito su basi statistiche, per cui esse non rappresentano un limite inderogabile per gli operatori economici partecipanti a procedure di affidamento di contratti pubblici, ma solo un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, con la conseguenza che lo scostamento da esse, specie se di lieve entità, non legittima di per sé un giudizio di anomalia (Consiglio di Stato, V, 6 febbraio 2017, n. 501; altresì, sez. III, 13 marzo 2018, n. 1609; III, 21 luglio 2017 n. 3623; 25 novembre 2016, n. 4989).

### **3. COSTI PROPRI DELLA SICUREZZA**

I costi propri della sicurezza sono quantificati in Euro 1.350,00 ( 450,00 € anno per 4 operatori).

Viene indicato il costo per visite mediche, corsi di formazione, DPI.

In questo caso, tenuto conto dell'entità ed alle caratteristiche del servizio le indicazioni risultano congrue.

Sebbene ci sia uno scostamento dalle Tabelle Ministeriali ( 200,00 € anno ) va ricordato come recentemente Tar Marche, Sez. I, 05/ 05/ 2021, n. 387 abbia stabilito "sempre in generale, si deve dubitare del fatto che l'importo annuale minimo pro capite indicato nelle tabelle ministeriali ... non sia "ribassabile", tenuto conto del fatto che le voci principali incluse nella nozione di "oneri per la sicurezza" sono anch'esse legate alle condizioni di mercato più o meno favorevoli di cui l'imprenditore può fruire (si veda sempre la citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1571/2021)".

Per cui si rimanda alle documentazioni presentate che si ritengono comunque soddisfacenti.

### **4. COSTO PRODOTTI**

La stima è di € 9.600,00.

Le indicazioni, tenendo conto dei servizi in appalto, risultano convincenti, tenuto conto dei prodotti ( in particolare quelli per pulizie e carta) di cui viene indicata l'incidenza. Gli importi sono realistici. Dalle documentazioni acquisite è possibile ricavare un giudizio complessivamente positivo sulle valutazioni di spesa effettuate dall'operatore. Si rinvia per *relationem* alle giustificazioni presentate dall'Impresa.

### **5. MIGLIORIE**

L'impresa determina in € 5.900,00 il costo delle miglorie previste in progetto. Gli importi sono realistici.

Dalle documentazioni acquisite è possibile ricavare un giudizio complessivamente positivo sulle valutazioni di spesa effettuate dall'operatore. Si rinvia per relationem alle giustificazioni presentate dall'Impresa.

## **6. SPESE GENERALI**

Le spese generali sono indicate in € 8.100,00 nel triennio (circa il 4,6% dei costi). Sebbene di modesta entità, anche alla luce della natura dell'impresa, esse sono state dettagliate e sono da considerarsi ragionevoli.

Si ricorda comunque che, ai fini della verifica dell'anomalia dell'offerta in una gara d'appalto, le percentuali per spese generali ed utile d'impresa "non sono incomprimibili" con la conseguenza che aliquote inferiori ben possono essere ammissibili, dal momento che trattasi di elementi la cui incidenza è variabile da impresa ad impresa (Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna Sez. I, n. 2676 del 09.12.2010, T.A.R. Liguria Genova, sez. II, 3 febbraio 2010, n. 233)

## **7. UTILE D'IMPRESA**

*Viene indicato un utile di € 3.993,08*

*I dati sull'utile stimato giungono al termine di una quantificazione di costi che risulta condivisibile.*

Si segnala a questo proposito come non esista una quota di utile rigida al di sotto della quale la proposta dell'appaltatore debba considerarsi per definizione incongrua (Cons. Stato, VI, 8 marzo 2004, n. 1072; Cons Stato, V, 814/99 e 882/02). Laddove il bando non preveda una percentuale minima di utile d'impresa, né sussistano previsioni normative in tal senso, al fine di valutare l'anomalia ciò che rileva è che vi sia comunque un margine di utile d'impresa e cioè che l'appalto non venga eseguito in perdita (TAR Catania, III, 5/09/2007 n. 1393)

## **8. CONCLUSIONI**

Sulla base della documentazione acquisita e del contraddittorio espletato si è verificato come l'offerta presentata dalla Cooperativa Isola sia credibile.

I corrispettivi che l'operatore ricaverà dall'appalto del servizio sono sufficienti a coprire i costi che il medesimo soggetto dovrà sostenere per l'espletamento dello stesso.

Pertanto si rileva come le giustificazioni ricevute collochino l'offerta entro parametri di realistica credibilità e normalità, in un quadro di concorrenza naturale tra una pluralità di soggetti in competizione.

Si ricorda infine che è *ius receptum* quello per cui in sede di gara d'appalto le valutazioni dell'Amministrazione espresse nel corso del subprocedimento volto alla verifica della congruità dell'offerta presunta anomala costituiscono espressione di un potere di natura tecnico discrezionale, di per sé insindacabile in sede giurisdizionale, salva l'ipotesi in cui le valutazioni siano manifestamente illogiche o fondate su insufficiente motivazione (Cons.Stato,V Sez.22.06.1998 n.463, Consiglio di Stato Sez V,26.01.2000 n.345, Cons. Stato Sez. IV ,17.06.2003 n. 4350 , Cons. Stato Sez.IV ,14/02/2002 n.882 ).

Alla luce delle considerazioni sin qui espresse, l'offerta è da considerare attendibile. L'Impresa è in grado di espletare le prestazioni richieste dall'appalto, utilizzando le forme contrattuali di legge.

Alla luce delle documentazioni pervenute, concluso l'esame di verifica dell'offerta anomala e appurata la sua affidabilità, è possibile dichiarare la proposta di aggiudicazione in favore di Isola Cooperativa Sociale, avendo la stessa presentato la migliore offerta.

La seduta è tolta alle ore 09:45.

Il Responsabile del procedimento

Rag. Cinzia Maestrini *(documento sottoscritto mediante firma digitale)*

Il Presidente della Commissione

Dr. Roberto Donati *(documento sottoscritto mediante firma digitale)*

I membri della Commissione

Sig.ra Manuela Cacciavillani *(documento sottoscritto mediante firma digitale)*

Sig. Alberto Cipriani *(documento sottoscritto mediante firma digitale)*