



AZIENDA SPECIALE CONSORTILE PER I SERVIZI ALLA PERSONA

<https://www.pdzbsest.it>



**VERBALE DI GARA N. 3
VALUTAZIONE OFFERTE ECONOMICHE**

Tipologia: appalto di servizi sociali, artt. 3, comma 1, lett. ss) e 142 del d.lgs. n. 50 del 2016

Procedura: aperta, articoli 3, comma 1, lettera sss), e 60, del d.lgs. n. 50 del 2016

Criterio: miglior rapporto qualità/prezzo ex art. 95, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016

**SERVIZIO DI ASSISTENZA ED INTEGRAZIONE SCOLASTICA DEGLI ALUNNI CON
DISABILITÀ, NELLE SCUOLE E NEI CENTRI ESTIVI
CIG 9211222CD9**

Il giorno dieci del mese di giugno dell'anno duemilaventidue (10/06/22) alle ore 09:00 circa, il sottoscritto dott. Angelo Linetti, in qualità di Responsabile Unico del Procedimento (d'ora in poi RUP), con il supporto da remoto della società Trasp.a.re, incaricata dei servizi di committenza ausiliaria, dà atto che le operazioni di gara avverranno in seduta riservata, per le motivazioni precisamente indicate nel disciplinare di gara, e dà inizio alle operazioni stesse.

Richiamati integralmente:

- il verbale di gara n. 1, con il quale il RUP ha valutato la documentazione amministrativa prodotta dai seguenti offerenti, ammettendoli formalmente al prosieguo della procedura di gara di cui in oggetto:

N° PROT. INFORMATICO	FORNITORE	MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE	DATA
1653669786532	Cooperativa Sociale Quadrifoglio s.c. Onlus 03890320017	Forma singola	venerdì 27 maggio 2022 18.43.06 CEST
1653664383952	Nuova Assistenza Società Cooperativa Sociale Onlus 06902520011	Forma singola	venerdì 27 maggio 2022 17.13.03 CEST
1653661157273	Elefanti Volanti SCS Onlus 03180410981	RTI Cooperativa Elefanti Volanti - Cooperativa La Rondine-Cooperativa La Nuvola nel sacco (Raggruppamento temporaneo di imprese)	venerdì 27 maggio 2022 16.19.17 CEST
1653660497035	Il Gabbiano Società Cooperativa Sociale Onlus 03043390172	Il Gabbiano – Dolce (Raggruppamento temporaneo di imprese)	venerdì 27 maggio 2022 16.08.17 CEST
1653649973407	Consorzio Blu Società Cooperativa Sociale 02569290394	Forma singola	venerdì 27 maggio 2022 13.12.53 CEST

- il n. 2, con il quale sulla base dei criteri e sub-criteri, e dei relativi pesi e sub-pesi, previsti dal disciplinare di gara, la commissione giudicatrice ha attribuito i seguenti punteggi:

OFFERENTE	PUNTEGGIO
1) Consorzio Blu	76,50
2) RTI Gabbiano	79,34
3) RTI Elefanti Volanti	69,16
4) Nuova Assistenza	63,23
5) Quadrifoglio	61,15

Il Rup procede quindi mediante la piattaforma telematica all'apertura delle buste relative alle offerte economiche, e prende atto della presenza dei documenti richiesti dalla disciplina di gara, della loro correttezza formale, e della corretta apposizione delle firme digitali.

Sulla base della formula prevista dal disciplinare di gara sono stati attribuiti i seguenti punteggi:

Offerente	Prezzo offerto	Punteggio
1) Consorzio Blu	€ 9.275.561,25	19,91
2) RTI Gabbiano	€ 9.274.980,54	19,91
3) RTI Elefanti Volanti	€ 9.267.441,96	19,93
4) Nuova Assistenza	€ 9.233.511,69375	20
5) Quadrifoglio	€ 9.260.698,9275	19,94

Si riportano i punteggi aggregati e la conseguente graduatoria di merito:

Graduatoria	Operatore economico	Punteggio		
		Tecnico	Economico	Totale
1	RTI Gabbiano	79,34	19,91	99,25
2	Consorzio Blu	76,50	19,91	96,41
3	RTI Elefanti Volanti	69,16	19,93	89,09
4	Nuova Assistenza	63,23	20	83,23
5	Quadrifoglio	61,15	19,94	81,09

Il RUP dà atto che non vi sono i presupposti di fatto e di diritto per attivare il sub-procedimento di verifica di anomalia dell'offerta:

- in primo luogo in quanto la disciplina di gara non prevedeva un autovincolo all'art. 97 del Codice;
- in secondo luogo non sono stati rilevati elementi specifici tali da poterla ritenere sospetta di anomalia, e ciò soprattutto in ragione del fatto che il ribasso offerto **i)** ha il carattere della marginalità (prossimo allo 0%); **ii)** è assolutamente in linea con gli altri prezzi offerti in gara, collocandosi peraltro al di sopra della media dei prezzi offerti in gara; **iii)** si attesta in un *range* inferiore rispetto alle previsioni della stazione appaltante.

Il RUP ritiene altresì congrui (e finanche sovrastimati) i costi della manodopera indicati dall'offerente ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 95, comma 10 del Codice. Questi ultimi (anche al netto dei costi della manodopera connessi alla formazione), oltre ad essere superiori rispetto a quelli stimati dalla stazione appaltante in fase di redazione degli atti di gara ex art. 23 del Codice:

- sono assolutamente coerenti rispetto a quelli indicati nelle pertinenti tabelle ministeriali, fermo quanto nel prosieguo s'avrà modo di dire;

- sono superiori rispetto a quelli indicati dagli altri operatori economici.

Figura professionale	CCNL applicato	Livello inquadramento	Costo medio orario	Ore stimate triennio	Costo totale triennio
Educatore	Coop. Soc	D1	€ 18,64	376.929	€ 7.025.956,56
ASA	Coop. Soc.	C1	€ 17,57	58.071	€ 1.020.307,47
Coordinatore di Rete	Coop. Soc	E1	€ 24,47	4.644	€ 113.638,68
Coordinatore Tecnico	Coop. Soc.	D2	€ 21,42	4.278	€ 91.634,76
Movimentatore	Coop. Soc.	D1	€ 18,64	7.380	€ 137.563,20
Referenti (ore mensili aggiuntive)	Coop. Soc.	D1	€ 18,64	315	€ 5.871,60
Educatore (per "progetto sollievo", "superestate" e compresenza)	Coop. Soc.	D1	€ 18,64	1.260	€ 23.486,40
Referente pedagogico	Coop. Soc.	D2	€ 21,42	600	€ 12.852,00
Mediatore	Libero professionista	-	€ 30,00	150	€ 4.500,00
Psicologo (per supervisione, sportello, incontri individuali)	Libero professionista	-	€ 40,00	450	€ 18.000,00
Tecnico ABA	Libero professionista	-	€ 30,00	60	€ 1.800,00
Formazione, supervisione, coordinamento per educatori	Coop. Soc.	D1	€ 18,64	14.475 ¹	€ 269.814,00
Formazione, supervisione, coordinamento per ASA	Coop. Soc.	C1	€ 17,57	2.025 ²	€ 35.579,25
**TOTALE COSTO MANODOPERA					€ 8.761.003,92

Sotto questo profilo si dà atto che, in coerenza con l'invito contenuto nella disciplina di gara, l'offerente ha diligentemente allegato le cd. giustificazioni preventive rispetto ai costi della manodopera indicati in offerta.

Dall'analisi di dette giustificazioni s'evince d'immediato che l'offerente si è pedissequamente attenuto ai parametri previsti dalle pertinenti tabelle ministeriali, fatta eccezione per le seguenti voci di costo:

- "altre Indennità" la quale è stata stralciata, in quanto le mansioni degli operatori inseriti nell'appalto non presuppongono il riconoscimento di dette indennità (artt. 47, 54, 56, 57, 58, 78, 81 CCNL di riferimento);

- b) “percentuale Inail”, in relazione alla quale è stata applicata quella effettivamente applicato dalle due Cooperative componenti il RTI;
- c) “rivalutazione tfr”, la quale è stata stralciata in quanto le cooperative del costituendo RTI hanno un numero di dipendenti superiore a 50. Come noto, l’articolo 1, comma 5, del decreto interministeriale 30 gennaio 2007, recante le modalità di attuazione delle disposizioni di cui all’articolo 1, commi 755 e 756, della legge n. 296/2006, relative al Fondo per l’erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all’articolo 2120 del codice civile (cd. “Fondo di Tesoreria”), ha introdotto, per i datori di lavoro del settore privato che abbiano alle proprie dipendenze almeno 50 addetti, l’obbligo di versamento al Fondo di Tesoreria delle quote di TFR maturate dai propri dipendenti e mantenute al regime civilistico di cui all’articolo 2120 del codice civile, in quanto non destinate alle forme pensionistiche complementari ai sensi del D.lgs n. 252/2005. Con la conseguenza che gli oneri per la Rivalutazione del TFR sono posti a carico dell’Istituto Previdenziale o all’eventuale Fondo di Previdenza Complementare;
- d) oneri sicurezza, voce che ragionevolmente è stata scorporata, ed indicata separatamente dal costo della manodopera (dal quale si distingue sotto il profilo ontologico), in coerenza con quanto previsto dall’art. 95, c. 10 del codice. Anche detta voce è *ictu oculi* congrua (€ 135.000,00 circa), in quanto finanche superiore rispetto ai parametri previsti dalle tabelle ministeriali, e di gran lunga superiore rispetto ai valori indicati dagli altri offerenti in gara.

Giova in via preliminare rammentare che la giurisprudenza è pacifica nel ritenere che *“la difformità del costo del lavoro da quello indicato nelle tabelle ministeriali non è profilo dirimente per trarne la conclusione dell’incongruità dell’offerta, poiché le tabelle costituiscono un mero parametro di valutazione della congruità; sono, infatti, consentiti scostamenti dalle voci di costo ivi riassunte e spetta alla stazione appaltante valutare se si tratti di scostamenti talmente significativi e, comunque, del tutto ingiustificati, da poter compromettere la complessiva affidabilità dell’offerta ed indurre, senza meno, ad un giudizio di anomalia della stessa (cfr. Cons. Stato, sez. III, 9 giugno 2020, n. 3694; III, 17 gennaio 2020, n. 414; V, 29 luglio 2019, n. 5353). Le tabelle ministeriali, infatti, indicano esclusivamente il “costo medio orario” del lavoro elaborato su basi statistiche; esse, dunque, non sono un limite inderogabile per gli operatori economici perché è ben possibile che il costo “proprio” del singolo operatore economico sia diverso dal costo medio”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2020, n. 2796, V, 7 maggio 2018, n. 2691; III, 18 settembre 2018 n. 5444; V, 6 febbraio 2017, n. 501; V, 25 ottobre 2017, n. 4912). Con la precisazione che la medesima giurisprudenza esclude che *“la stazione appaltante possa accettare mere dichiarazioni unilaterali in sede di verifica di congruità”*, dovendo viceversa essa comprovare le dichiarazioni rese (Cfr. TAR Lazio, III, 21 luglio 2021, n. 8752, proprio su caso pertinente, ove è stata censurato l’avallo ad una riduzione del del “tasso INAIL” del 2%, pari alla metà di quello tabellare, senza che nella specie fosse stata fornita la benché minima prova della possibilità di fruire di un siffatto vantaggioso tasso;

Alla luce di dette coordinate ermeneutiche, è ragionevole ritenere che:

- quanto ai profili **sub a), c) e d)**, è possibile corroborare sin da subito la correttezza delle riduzioni e la legittimazione dell’offerente ad effettuarle, in quanto trattasi di fatti o norme ricavabili direttamente dagli atti di gara, dal contratto collettivo applicato e/o dalla legge.
- quanto al profilo **sub b)**, non potendosi accettare le mere dichiarazioni dell’offerente, si rende necessario richiedere all’offerente la pertinente documentazione, idonea a comprovare che la riduzione operata sia effettivamente possibile.

Il RUP, dispone gli incumbenti surriferiti, e dichiara chiusa la seduta alle ore 11.00 circa.

* * *

Il giorno tredici del mese di giugno dell’anno duemilaventidue (13/06/22) alle ore 12:45 circa, il sottoscritto dott. Angelo Linetti, in qualità di Responsabile Unico del Procedimento (d’ora in poi RUP), riapre la seduta di gara, dando atto che il RTI Il Gabbiano ha tempestivamente riscontrato la richiesta documentale avanzata (ID messaggio n. 155832740).

Sulla base della documentazione trasmessa il RUP dà atto della sussistenza dei presupposti in capo all'offerente per l'effettuazione delle riduzioni operate, in ragione delle effettive percentuali d'imposta stabilite dall'INAIL (media ponderata inferiore rispetto al tasso indicato).

Ai fini di dare atto della completezza dell'istruttoria, il RUP dà atto delle ulteriori argomentazioni sviluppate ai fini di acclarare la congruità dei costi della manodopera esposti.

Sotto un primo profilo l'offerente ha computato i propri costi orari sulla base di quelli previsti dalle tabelle ministeriali, che come noto prevedono in via generalizzata n. 3 scatti. Tuttavia, come evincibile dall'elenco personale allegato alla *lex specialis* di gara, il personale ha un'anzianità media di 1,03 scatti, valore computabile per le prime due annualità (gli scatti maturano giustappunto ogni biennio); per l'ultima annualità si dovranno computare quindi 2,03 scatti medi, comunque inferiori rispetto a quelli previsti dalle tabelle ministeriali. Ne deriva, fondando i calcoli sulla base del profilo D1, ovvero quello prevalente nell'economia dell'appalto, una sovrastima del 2,36% circa sui costi del personale esposti per il primo biennio (corrispondenti ad una sovrastima di € 137.839,80); dell'1,18% per l'ultimo anno ((corrispondenti ad una sovrastima di 34.459,95); complessivamente corrispondenti a maggiori (ma inesistenti) costi per € 172.299,74 nel triennio.

Sotto un secondo profilo l'offerente ha diligentemente computato i propri costi orari sulla base del divisore previsto dalle tabelle ministeriali (ore mediamente lavorate), senza operare alcuna riduzione. Orbene, come è noto i costi delle tabelle ministeriali sono ampiamente sovrastimati in punto di ore mediamente non lavorate, fatto che, come parimenti noto, comporta un sensibile incremento dei costi orari. Il riferimento guarda in particolare, ma non in via esclusiva, alle assenze per malattia (120 ore) le quali, sebbene imputate integralmente al costo orario, sono in gran parte a carico degli istituti previdenziali (salvo il cd. periodo di carenza, ovvero i ratei in caso di maternità). Pur essendo impossibile calcolare puntualmente detta sovrastima, si ritiene che essa possa assestarsi nell'ordine del 3,7% dei costi esposti (ciò sol computando 60 delle 120 ore di malattia a carico degli enti previdenziali, con divisore incrementato a 1608), cui corrisponde un importo di € 324.157,15 circa nel triennio.

Peraltro, sebbene non costituisca procedimento propriamente corretto sotto il profilo metodologico, si ritiene cionondimeno rilevante operare una comparazione tra i costi della manodopera indicati nelle altre offerte presentate in gara, anche in onore alla completezza dell'istruttoria. Nel caso di appalti ad altissima intensità di manodopera qual è quello in oggetto, del resto, la capacità della singola impresa di meglio contenere i costi in ragione della propria abilità imprenditoriale è da intendersi fortemente limitato, considerati gli insuperabili vincoli derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi nazionali. Il che conduce a connotare di verosimiglianza l'indagine operata, ed a ridurre sensibilmente l'opinabilità di un siffatto procedimento comparativo, tenuto anche conto della sostanziale omogeneità dei ribassi offerti in sede di gara.

Offerta	Offerta economica	Costi manodopera	Costi sicurezza
RTI GABBIANO	9.274.980,54 €	8.761.003,92 €	134.400,00 €
CONSORZIO BLU	9.275.561,25 €	8.484.673,37 €	58.300,00 €
RTI ELEFANTI VOLANTI	9.267.441,96 €	8.699.572,89 €	105.000,00 €
NUOVA ASSISTENZA	9.233.511,69375 €	7.930.331,07 €	64.634,58 €
QUADRIFOGLIO	9.260.698,9275 €	8.647.334,21553 €	105.600,00 €
MEDIA	9.262.438,87 €	8.504.583,09 €	93.586,92 €

È d'immediata evidenza che i costi per il personale e per la sicurezza indicati dal RTI Il Gabbiano si collocano al di sopra della media dei valori indicati dalle altre imprese in sede di gara.

Il RUP ribadisce quindi di non aver rilevato elementi specifici tali da poter ritenere sospetta di anomalia l'offerta presentata dal RTI Il Gabbiano, e ciò soprattutto in ragione del fatto che il ribasso offerto non

ha il carattere della rilevanza, rivestendo viceversa quello dell'estrema marginalità. A fortiori considerando, come si è già avuto modo di accertare, la congruità dei costi del personale indicati in offerta. In un appalto *labour intensive* qual è quello in oggetto, in cui la manodopera incide in misura drasticamente maggiore rispetto agli altri fattori produttivi (89% circa), se risulta giustificato il costo del lavoro, vi sono rilevanti indizi che l'offerta non sia anomala (cfr. *a contrariis* TAR Marche Ancona 2 gennaio 2018 n. 5; TAR Sicilia Catania 8 marzo 2018 n. 498).

Il Rup dà altresì atto che eventuali (e non rilevate) sottostime nei costi del personale indicati dall'offerente ben potranno essere compensate dalle rilevanti sottostime operate, sulle quali s'è già avuto modo di argomentare.

Peraltro, giova evidenziare che nei costi del personale l'offerente ha diligentemente indicato tutti i potenziamenti e le migliorie proposte in sede di offerta tecnica che impingevano, anche indirettamente, il costo della manodopera (formazione, coordinamento, referente pedagogico, movimentatore, psicologo, tecnico ABA).

Sotto questo profilo, per mero scrupolo, si evidenzia una possibile lieve discrasia nel monte ore dedicato alla formazione/supervisione indicato in offerta e quello oggetto di giustificazione, verosimilmente derivante dal diverso computo delle unità di personale che verranno impiegate nel servizio, avuto particolare riguardo alle figure professionali in maternità/aspettativa e relativi sostituti, per come rilevabili nel prospetto del personale allegato alla documentazione di gara. Ad ogni modo si rappresenta che l'offerente ha moltiplicato il numero di ore per la formazione per il medesimo costo orario previsto per il servizio ordinario. Tuttavia, pare ragionevole ritenere che per le attività di formazione/supervisione sia assolutamente remota l'ipotesi in cui debbano prevedersi delle sostituzioni. La formazione, si vuol dire, ben potrà essere erogata all'operatore assente per malattia una volta concluso l'evento morboso. Sicché, si ritiene che il costo effettivo della formazione sia significativamente minore rispetto a quello giustificato, dovendosi per le correlative ore impiegare il divisore previsto dalle tabelle ministeriali relativo alle ore teoriche (se del caso, con l'incremento previsto per le ore straordinarie); giammai quello relativo alle ore mediamente lavorate, sulle quali invece si fonda il calcolo dell'offerente. L'applicazione del divisore ritenuto corretto comporta una riduzione del 20% circa (10% circa in caso di maggiorazione per lavoro straordinario) rispetto ai costi esposti in offerta, certamente idonea a compensare l'infinitesimale (possibile) discrasia rilevata, e finanche a compensare ulteriori eventuali sottostime.

Pertanto, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 95 c. 10 e 97, c. 5, lettera d) del Codice, si ritiene che i costi per la manodopera indicati nell'offerta presentata dall'operatore economico primo graduato non siano inferiori ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 23, c. 16 del medesimo Codice, e che non rilevino indizi tali da far dubitare della serietà e della congruità dell'offerta.

Tutto ciò premesso, viene formulata, ai sensi dell'art. 33, primo comma, del Codice, proposta di aggiudicazione a favore del raggruppamento temporaneo composto dagli operatori economici Il Gabbiano Società Cooperativa Sociale Onlus, con sede a Pontevico (BS) in via Abate Cremonesini n. 6/8, partita IVA 00722770989, e dalla Cooperativa Sociale Cooperativa Sociale Società Dolce Società Cooperativa, con sede a Bologna in via Cristina da Pizzano n. 5, partita IVA 0377249037, disponendo la trasmissione del presente verbale all'organo competente alla sua approvazione.

Le operazioni di gara si chiudono alle ore 13.30 circa.

IL RUP

Dott. Angelo Linetti

