

Procedura Aperta per affidamento in concessione del servizio di refezione scolastica per alunni e insegnanti della scuola Infanzia e della scuola Primaria comprese altre utenze del comune di Offanengo. 3 anni + 3 di proroga

CIG: B137734696

VERBALE DELLE OPERAZIONI DI GARA n. 4

seduta riservata - ANALISI GIUSTIFICATIVI e risoluzione anomalia

proposta di aggiudicazione

L'anno 2024, il giorno 14 del mese di Giugno, alle ore 10.00, presso la sede di Consorzio It S.p.A. (nel prosieguo: CIT), in Via Del Commercio, 29, in Crema, il RUP geom. Mario Cesare Campanini, ha proceduto alla verifica dell'offerta anomala, relativamente al procedimento di affidamento, mediante criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'aggiudicazione del servizio in concessione in oggetto.

Il RUP si avvarrà anche del parere della Commissione tecnica

Al fine del rispetto dei principi di trasparenza, siccome enfatizzati dal nuovo Codice Appalti, ed in ossequio alla *best practice* declinata dalla giurisprudenza, si esplicitano i principi di elaborazione giurisprudenziale cui ci si atterrà nel vaglio della anomalia:

1. l'anomalia può anche riguardare il margine utile, qualora i costi esposti e l'incidenza delle spese generali non consentano un minimo apprezzabile margine di utile d'impresa. Peraltro, pur escludendosi che una impresa possa produrre un'offerta economica in assenza di utile, non sussiste una quota minima di margine al di sotto della quale la proposta dell'appaltatore debba considerarsi incongrua per definizione;
2. laddove, come nel caso concreto, vi siano elementi dell'offerta tecnica che potrebbero sembrare in contrasto con il Modello 3, l'anomalia potrà essere riscontrata solo ove da questo possa emergere una vera e propria modifica dell'offerta, che deve risultare per conseguenza insostenibile nella sua formulazione (**Consiglio di Stato, sez. V, 29 aprile 2024 n. 3854**);
3. possono prendersi in considerazione, fra l'altro, le giustificazioni che riguardino l'economia del procedimento di svolgimento della prestazione, le condizioni favorevoli di cui dispone l'offerente per svolgere i servizi, nonché il metodo e le soluzioni adottate;
4. la verifica di congruità deve considerare tutti gli elementi giustificativi forniti dai concorrenti, e non può essere limitata alle voci di prezzo più significative che concorrono a formare l'offerta;
5. essa deve avere per oggetto non i singoli prezzi, ma la serietà dell'offerta nel suo complesso. In particolare, *"le giustificazioni a corredo dell'offerta sono entro certi limiti modificabili, ed in particolare sono consentite giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto"* (**Consiglio di Stato, sez. III, 29 aprile 2024 n. 3856**);
6. *"il procedimento di verifica dell'anomalia non ha carattere sanzionatorio e 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 ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto: esso mira, infatti, a valutare la complessiva adeguatezza dell'offerta rispetto al fine da raggiungere (...) il giudizio di verifica dell'anomalia dell'offerta ha natura globale e sintetica (...) in sede*

di verifica di anomalia dell'offerta i valori indicati nelle relative tabelle ministeriali, pur se richiamate dall'art. 41 del Codice per determinare il costo del lavoro, sono utilizzabili dalla stazione appaltante come indici valutativi dell'adeguatezza economica dell'offerta privi di inderogabile vincolatività (...) pertanto, non può essere dichiarato il carattere anomalo di un'offerta per il solo fatto che il costo del lavoro sia stato indicato secondo valori in ipotesi inferiori rispetto a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali, essendo per converso consentiti scostamenti dalle voci di costo ivi riassunte, spettando alla stazione appaltante valutare se si tratti di scostamenti talmente significativi e, comunque, del tutto ingiustificati, da poter compromettere la complessiva affidabilità dell'offerta e indurre ad un giudizio di anomalia della stessa" (Consiglio di Stato, sez. IV, 26 aprile 2024 n. 3815);

7. Per conseguenza, la CUC non si concentrerà su eventuali inesattezze dei singoli elementi, ma in ossequio al principio del risultato, procederà a valutare se l'offerta nel suo complesso sia seria ed attendibile e trovi rispondenza nella realtà di mercato ed in quella aziendale; può pertanto ritenersi anomala un'offerta solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi *voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile e insidiata da indici strutturali di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto volta al perseguimento dell'interesse pubblico* (Consiglio di Stato, sez. V, 22 febbraio 2024 n. 1776);
8. Poiché la formulazione dell'offerta economica e la successiva valutazione di anomalia si basano su stime previsionali e apprezzamenti soggettivi, è inevitabile che vi sia un margine di opinabilità ed elasticità. Non è possibile richiedere una quantificazione rigorosa preventiva delle voci di costo derivanti dall'esecuzione futura del contratto; è sufficiente che l'offerta appaia ragionevole ed affidabile (TAR Liguria Genova, sez. I, 2 aprile 2024 n. 235);
9. la motivazione dell'anomalia deve essere particolarmente diffusa ed analitica solo nel caso in cui l'amministrazione esprima un giudizio negativo che fa venir meno l'aggiudicazione; quando invece l'amministrazione considera correttamente e soddisfacentemente formulato l'insieme delle giustificazioni, non occorre un'articolata motivazione, ripetitiva delle giustificazioni ritenute accettabili. In sostanza per il giudizio favorevole non sussiste il dovere di motivazione analitica e puntuale, essendo invece sufficiente una motivazione stringata, anche *per relationem* alle giustificazioni addotte dall'impresa qualora si tratti, come è per le giustificazioni offerte dalle imprese concorrenti, di documentazione scritta e depositata agli atti, che, nel momento in cui viene acquisita al procedimento, assume un valore giuridico che rende possibile il richiamo (Consiglio di Stato, sez. III, 4 gennaio 2024 n. 163);
10. l'esito di un subprocedimento di verifica di anomalia comporta l'interesse per gli altri concorrenti alla massima conoscibilità delle giustificazioni (TAR Lazio Roma, sez. II quater, 3 giugno 2024 n. 11346);

Inoltre:

CONSIDERATO che, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), le valutazioni dell'Amministrazione in ordine agli elementi e alla congruità dell'offerta sono espressione di un apprezzamento di natura tecnico-discrezionale, e possono essere sindacate solo in caso di macroscopica irragionevolezza o di decisivo errore di fatto (Consiglio di Stato, sez. V, 30 marzo 2017, n. 1465; in tal senso, anche parere n. 84 del 10 aprile 2014, delibera n. 438 del 27 aprile 2017 e delibera n. 488 del 3 maggio 2017);

CONSIDERATO, altresì, che la ratio del sub procedimento di verifica dell'anomalia è quella di accertare la serietà, la sostenibilità e la sostanziale affidabilità della proposta contrattuale, in maniera da evitare che l'appalto sia aggiudicato a prezzi eccessivamente bassi, tali da non

garantire la qualità e la regolarità dell'esecuzione del contratto oggetto di affidamento e che, per tale ragione, come evidenziato dalla giurisprudenza, in linea di principio il procedimento di verifica di anomalia è avulso da ogni formalismo, essendo improntato alla massima collaborazione tra l'amministrazione appaltante e l'offerente, quale mezzo indispensabile per l'effettiva instaurazione del contraddittorio ed il concreto apprezzamento dell'adeguatezza dell'offerta (Tar Lazio, sez. I ter, 30 dicembre 2016, n. 9182;

Preso atto che unitamente alla offerta era presente una Relazione di spiegazione della offerta:

- unitamente alla Offerta economica era presente una relazione giustificativa dell'offerta presentata oltre al PEF;
- in data 05 giugno 2024, a mezzo comunicazioni SINTEL, il RUP, dopo l'esame della prima relazione, ha richiesto un maggior dettaglio e delucidazioni concedendo un termine ridotto di 7 giorni motivato dalla esigenza di garantire tempi brevi nella risoluzione dei chiarimenti;
- in data 10 giugno 2024, attraverso Comunicazioni SINTEL è pervenuta la risposta con le integrazioni;

Le indicazioni riguardo il costo del Personale inserito in Disciplinare di gara

L'importo posto a gara comprende i costi della manodopera che è stimato, partendo dalla tabella del personale ipotizzato, pari ad € 414.687,60 per il periodo di Concessione (3 anni). Nel calcolo, si sono considerate 48 settimane in un anno in quanto devono essere garantiti i pasti per Nido che opera 47 settimane all'anno, inoltre l'attività deve tener conto di una quota di lavoro indiretto oltre che dei pasti degli anziani.

Il valore dell'incidenza della manodopera, è stato calcolato basandosi sulla tabella Ministeriale di Riferimento, secondo il CCNL Pubblici esercizi, ristorazione collettiva e commerciale e Turismo - H05Y

Il valore della manodopera indicato in gara per i 3 anni era stimato in € 414.687,60

Rilevato, come da verbale n. 3 seduta economica del 30 maggio 24, che la migliore offerta presentata dal concorrente **Dussmann Service Srl**, risulta anormalmente bassa in quanto nel *Mod. 3 - Offerta Economica* caricata in procedura, riporta un valore della manodopera inferiore a quanto stabilito nel Disciplinare. Sono state acquisite a protocollo le giustificazioni dell'offerta, e pertanto si è provveduto all'analisi degli stessi.

Elemento COSTO DEL PERSONALE

In sintesi, l'esame dei giustificativi consente di appurare come l'apparente anomalia sia conseguenza della rimodulazione delle ore, senza alcun elemento da cui desumere l'incongruenza e insostenibilità dell'offerta nel suo complesso, o il mancato rispetto dei minimi salariali.

* * *

Secondo l'insegnamento della giurisprudenza, si procede - prima dell'aggiudicazione - a verificare il rispetto di quanto previsto all'art. 110, co. 2, lettera a), del D.Lgs. n. 36/2023 (e s.m.i.), ossia la non inferiorità del costo del personale rispetto ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'art. 41, co. 13, del medesimo Decreto Legislativo n. 36/2023 (e s.m.i.);

L'offerente ha dichiarato la applicazione del medesimo CCN richiamato nel Bando (H05Y); pertanto, mediante la clausola sociale risultano garantiti gli stessi Istituti previsti per il personale uscente.

L'offerta ha indicato un COSTO DEL PERSONALE (euro 379.617,90) minore di quanto previsto nel Bando (euro 414.687,60).

TABELLA DETTAGLIATA PER COSTI MANODOPERA
(Da compilare obbligatoriamente da parte del Concorrente)

N. ADDETTI	QUALIFICA	COSTO MEDIO ORARIO PER CIASCUNA QUALIFICA (come da tabella ministeriale) [Euro/ora]	N. DI ORE PRESTATE NEL TRIENNIO	COSTO SOSTENUTO PER QUALIFICA NEL TRIENNIO [Euro]
1	Direttore del Servizio	€ 23,01	540,00	€ 12.425,40
1	Dietista	€ 21,71	540,00	€ 11.723,40
1	Cuoco	€ 21,71	5.580,00	€ 121.141,80
1	ASM	€ 18,43	2.400,00	€ 44.232,00
1	ASM	€ 18,43	2.970,00	€ 54.737,10
1	ASM	€ 18,43	1.500,00	€ 27.645,00
1	ASM	€ 18,43	1.200,00	€ 22.116,00
1	ASM	€ 18,43	1.080,00	€ 19.904,40
1	ASM	€ 18,43	1.080,00	€ 19.904,40
1	ASM	€ 18,17	1.080,00	€ 19.623,60
1	ASM	€ 18,17	1.440,00	€ 26.164,80
COSTO COMPLESSIVO SOSTENUTO PER INTERO PERIODO APPALTO (Il valore DEVE corrispondere al valore di SINTEL)				€ 379.617,90 (Importo triennale)

Oltre all'inferiore valore della manodopera, dall'esame dell'offerta emergeva una apparente differenza fra le ore dettagliate nel progetto tecnico e quelle espresse nel Modello 3.

Inoltre, come segnalato dal RUP, il costo del personale indicato nel modello 3, pari a € 379.617,90, comprendeva direttore e dietista. Tali ultime figure non rientrano nell'organico tutelato mediante la clausola sociale. Per conseguenza, il valore di questa ultima assommerebbe a € 355.469,10

Infatti - Ore totali tabella 1 - Rif al Modello 3: **18.330 ore** per un costo pari a € 355.469,10

Nelle giustificazioni, il Concorrente ha precisato che tale apparente differenza è frutto di una errata quantificazione delle ore presunte nella Tabella del Progetto Tecnico. Di fatto il monte ore offerto nel progetto tecnico corrisponde esattamente a quanto dichiarato nel Modello 3, frutto di una quantificazione e di una diversa organizzazione del servizio previsto per le 36 settimane di pieno regime e le residue 18 settimane il cui servizio deve essere garantito solo per alcune fasce di utenza.

L'organizzazione del servizio riportata tramite GANTT a pagina 18 dell'Offerta Tecnica di Dussmann Service S.r.l. è puramente esemplificativa e rappresenta una giornata-tipo presso l'appalto. Come specificato all'interno del progetto, le fasce orarie e la pianificazione potranno in ogni caso essere modificate e rimodulate sulla base delle effettive esigenze di servizio, in accordo con l'Amministrazione Comunale.

Nei giustificativi il Concorrente dimostra, anche con la tabella sotto riportata

TABELLA A – Elenco personale impiegato, settimane lavorate e monte ore settimanale.

N. Unità	N.	Qualifica	Livello	Ore di lavoro gg	N° gg settimana di lavoro	Settimane lavorate	Ore effettivamente lavorate annue	Costo orario	Costo annuale per ore lavorate	% sul costo del personale	Ore settimana
B	1	CUOCO	3	8	5	36	1.440	€ 21,71	€ 31.262,40	26,38%	40,00
B	1	CUOCO (lo stesso)	3	6	5	4	120	€ 21,71	€ 2.605,20	2,20%	30,00
B	1	CUOCO (lo stesso)	3	5	5	12	300	€ 21,71	€ 6.513,00	5,50%	25,00
A	1	ASM	6s	4	5	40	800	€ 18,43	€ 14.744,00	12,44%	20,00
C	1	ASM	6s	5,5	5	36	990	€ 18,43	€ 18.245,70	15,40%	27,50
E	1	ASM	6s	2,5	5	40	500	€ 18,43	€ 9.215,00	7,78%	12,50
D	1	ASM	6s	2	5	40	400	€ 18,43	€ 7.372,00	6,22%	10,00
F	1	ASM	6s	2	5	36	360	€ 18,43	€ 6.634,80	5,60%	10,00
H	1	ASM	6s	2	5	36	360	€ 18,43	€ 6.634,80	5,60%	10,00
I	1	ASM	6	2	5	36	360	€ 18,17	€ 6.541,20	5,52%	10,00
L	1	ASM	6	2	5	48	480	€ 18,17	€ 8.721,60	7,36%	10,00
	9						6.110		€ 118.489,70	100,00%	205

che l'organizzazione è in linea con le ore stimate per svolgere il servizio. Viene nel dettaglio chiarito che la pianificazione e la previsione è formulata considerando i periodi di maggior impiego - cioè

36 settimane → Produzione pasti Nido, Infanzia, Primaria, Anziani

12 settimane → Produzione pasti Nido, Infanzia, Anziani

4 settimane → Produzione pasti Anziani e centro estivo

Ciò è conseguenza della pianificazione ad hoc del personale impiegato, stimando un impiego di ore maggiore anche per gestire richieste o necessità che potrebbero emergere nella gestione del servizio.

In sintesi si desume:

- cambiano le valorizzazioni degli addetti in merito alle ore, che si allineano a quelle richieste in gara per la gestione del servizio;
- non risulta diminuito il costo orario da CCNL, che risulta in linea, ma semplicemente vi è una pianificazione e organizzazione delle ore complessive, ripartite in base ai periodi di maggiore o minor attività;
- il valore della manodopera quindi non viene diminuito ma semplicemente vengono rimodulate le ore

Inoltre, nei giustificativi prodotti in gara, la **Dussmann Service** aveva già spiegato le eventuali economie legate al costo del lavoro, che erano determinate da diversi fattori tra cui a titolo esemplificativo

- Abbattimento della percentuale di adesione al "Fondo di Previdenza complementare"
- Applicazione dei Tassi di Assenteismo Reali
- Tasso di assenteismo per "Malattia, infortunio e maternità"
- Tasso di assenteismo per "Permessi e assemblee"

Quindi sulla base dell'offerta progettuale presentata, del capitolato speciale d'appalto e dei dati indicati dalla ditta aggiudicataria delle prestazioni, il costo della manodopera dichiarato in sede di offerta non è inferiore ai minimi salariali retributivi.

Dopo attento lavoro di valutazione, si ritiene l'offerta in esame congrua per i seguenti motivi:

1. le giustificazioni presentate sono esaustive per ogni elemento significativo preso in esame;
2. i valori delle voci sono raffrontabili ad altre analisi generalmente raccolte e di letteratura;
3. dalle stesse giustificazioni si rilevano le motivazioni a sostegno dei costi per la manodopera, i servizi e le altre voci determinanti ai fini della stima dei costi di produzione del servizio oggetto della gara;

Il RUP, in data 17 giugno 2024 invia alla Commissione Tecnica la sua analisi affinché possano dare loro contributo e analisi.

La Commissione Tecnica in data 25 Luglio 2024, visto e preso atto del Verbale, esprime suo parere positivo invitando il RUP a procedere con gli atti conseguenti.

Il RUP, in sinergia con la Commissione Tecnica, si pronuncia sulla sostenibilità della proposta.

La verifica del costo della manodopera è stata completata.

Dopo attento lavoro di valutazione conclude che:

- le giustificazioni presentate dal concorrente sono sufficientemente esaustive e dettagliate in termini di costi per la sicurezza e del personale, costi vivi, spese generali, utile d'impresa e condizioni favorevoli per svolgere il servizio, pertanto è possibile ricavare un giudizio complessivamente positivo circa l'affidabilità e la sostenibilità economica dell'offerta;
- per la motivazione analitica delle singole voci si rinvia per relationem alle giustificazioni presentate dal concorrente in quanto desumibili dalla documentazione prodotta.
- Alla luce di quanto sopra evidenziato, il Responsabile del Procedimento, ritiene che le giustificazioni prodotte dal concorrente siano sufficienti a dimostrare la non anomalia dell'offerta presentata e, pertanto, la sua congruità, non ritenendo quindi necessario acquisire ulteriori chiarimenti o precisazioni per la giustificazione della medesima.

Il RUP, non ravvisando necessario acquisire ulteriori chiarimenti o precisazioni per la giustificazione dell'offerta in esame, dispone per la Proposta di Aggiudicazione della procedura di gara e la conseguente trasmissione del presente verbale e delle allegate giustificazioni, nonché dei precedenti verbali, all'Amministrazione destinataria del servizio in concessione per le decisioni di competenza.

Letto confermato e sottoscritto

Crema, 25/07/2024

Il RUP e Verbalizzante: geom. Mario Campanini.

