



COMUNE DI TERNI
Direzione Lavori Pubblici - Manutenzioni
UFFICIO:
Aree di pregio
Patrimonio Forestale - Agro Pastorale
Decoro Urbano ed Ambientale
Infrastrutture a rete
Manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade
Gestione dei Servizi cimiteriali
Benessere degli animali
Rapporti con le Associazioni protezionistiche
Gestione canili municipali

Corso del Popolo 30- 05100 Terni

Tel. +39 0744.549.570

Responsabile dell'Ufficio:
titolare incarico Alta Professionalità
Federico Nannurelli
dottore in Ingegneria Civile
federico.nannurelli@comune.terni.it

Affidamento del servizio ausiliario di portineria e controllo degli accessi nei cimiteri civici del Comune di Terni per l'anno 2021.

Numero RDO MEPA N.: 2814065

CIG 8777127A53

OFFERTA ECONOMICA: RIBASSO 36,96%

Verifica delle giustificazioni d'offerta anomala ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. 50/2016 smi.

PROT. GEN 0149080 del 08/10/2021

RELAZIONE CONCLUSIVA DEL RUP

Premesso che:

In relazione alle risultanze della procedura di gara in oggetto, la commissione preposta ha concluso l'esame delle offerte economiche e delle offerte tecniche, attribuendo i relativi punteggi come previsto dalla lex specialis di gara.

La ditta HEXISS SPA si è collocata prima nella graduatoria tenendo conto dei seguenti elementi:

- offerta 36,96%;
- punteggio totale 87,08.

L'offerta presentata è rientrata nella soglia di anomalia ai sensi dell'art. 97, comma 3 del D.Lgs. 50/2016.

Per quanto sopra ai sensi dell'art. 97, comma 1 – 4 -5 e 6 del D.Lgs. 50/2016 con nota pec prot. 0146229 del 5.10.2021 il RUP ha richiesto alla impresa di inviare i giustificativi, fornendo spiegazioni sul prezzo, sui costi proposti nell'offerta ed in particolare con riferimento all'economia del processo di attuazione delle prestazioni di servizio; le soluzioni tecniche prescelte o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per la loro esecuzione; l'originalità di quanto proposto.

Infatti, il RUP avvalendosi, se ritenuto necessario della Commissione, valuta la congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità delle offerte che appaiano anormalmente basse, si procede a verificare la prima migliore offerta anormalmente bassa, qualora tale offerta risulta anomala si procede con le stesse modalità nei confronti delle successive offerte, fino ad individuare la migliore offerta, ritenuta non anomala. Il RUP richiede per iscritto al concorrente la presentazione per iscritto delle spiegazioni, se del caso, indicando le componenti specifiche dell'offerta ritenute anomale. A tal fine assegna un termine non inferiore a 15 giorni dal ricevimento della richiesta. Il RUP con il supporto della Commissione esaminain seduta riservata le spiegazioni fornite, qualora il RUP ritiene necessario avvalersi della stessa. Nel caso

in cui l'offerta non risulterà congrua, il RUP la esclude ai sensi dell'art. 59, co. 3 – lettera c del D.Lgs. 50/2016 e 97, comma 5 e 6 del D.Lgs. 50/2016;

All'esito delle operazioni di cui ai punti precedenti del disciplinare la Commissione o il RUP, qualora vi sia stata verifica di congruità delle offerte anomale, formula la proposta di aggiudicazione in favore del concorrente che ha presentato la migliore offerta, chiudendo le operazioni di gara ai fini dei successivi adempimenti. Qualora nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto, la stazione appaltante si riserva la facoltà di non procedere all'aggiudicazione ai sensi dell'art. 95, co. 12 del D.Lgs. 50/2016;

CONSIDERATO CHE:

il comma 4 dell'art. 97, D.Lgs n. 50/2016 , stabilisce che le spiegazioni possono in particolare riferirsi a:

- a) l'economia del processo di fabbricazione dei prodotti, dei servizi prestati o del metodo di costruzione;
- b) le soluzioni tecniche prescelte o le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per fornire i prodotti, per prestare i servizi o per eseguire i lavori;
- c) l'originalità dei lavori, delle forniture o dei servizi proposti dall'offerente;

ATTESO CHE:

il comma 5 dell'articolo 97 del D.Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii in caso di offerta anormalmente bassa stabilisce che la stazione appaltante esclude l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 4 dell'art. 97 del D.Lgs. 50/2016 o se ha accertato, con le modalità di cui al primo periodo, che l'offerta è anormalmente bassa in quanto:

- a) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3;
- b) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 105 ("Subappalto");
- c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'articolo 95, comma 10, rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture;
- d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 23, comma 16;

2

VISTO: il punto 5.3 "Valutazione delle offerte anormalmente basse" delle "Linee guida n. 3, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni». Approvate dal Consiglio dell'Autorità con deliberazione n. 1096 del 26 ottobre 2016. Aggiornate al d.lgs. 56 del 19/4/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1007 dell'11 ottobre 2017" dove è previsto che: *"Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, invece, la verifica sulle offerte anormalmente basse è svolta dal RUP con l'eventuale supporto della commissione nominata ex articolo 77 del Codice."*

PRESO ATTO CHE: la Giurisprudenza consolidata afferma come:

- *"la verifica delle offerte anomale non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando invece ad accertare se l'offerta nel suo complesso sia attendibile e, dunque, se dia o non serio affidamento circa la corretta esecuzione (v., ex plurimis, Cons. St., sez. V, 23.3.2015, n. 1565)"* (Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 29.04.2015, n. 2186);
- *"Un'offerta non può ritenersi anomala, ed essere esclusa da una gara, 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, occorrendo, perché possa dubitarsi della sua congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata (Cons. St., sez. III, 2.7.2015, n. 3329)"* (Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 09.12.2015, n. 5597; Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 18.06.2015, n. 3105);
- *In tema di valutazione dell'anomalia dell'offerta e del relativo procedimento di verifica sono da considerare acquisiti, in premessa, i seguenti principi:*

“ 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, in generale, a garantire e tutelare l’interesse pubblico concretamente perseguito dall’amministrazione attraverso la procedura di gara per la effettiva scelta del miglior contraente possibile ai fini dell’esecuzione dell’appalto, così che l’esclusione dalla gara dell’offerente per l’anomalia della sua offerta è l’effetto della valutazione (operata dall’amministrazione appaltante) di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere” (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 30.10.2017 n. 4978);

“ al di fuori dei casi in cui il margine positivo risulti pari a zero, non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l’offerta deve essere considerata anomala, poiché anche un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell’attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivanti per l’impresa dall’essere aggiudicataria e aver portato a termine un appalto pubblico (Cons. Stato, Sez. V, 29 maggio 2017, n. 2556; 13 febbraio 2017, n. 607; 25 gennaio 2016, n. 242);

“ non è sufficiente a rendere incongrua un’offerta il solo fatto che alcuni dei suoi elementi costitutivi risultino anormalmente bassi, ma è necessario che la riscontrata sottostima dei costi sia tale da erodere completamente l’utile dichiarato (Cons. Stato, 29 maggio 2017, n. 2556),” (Consigli di Stato, sez. V, sentenza 27.09.2017, n. 4527).

Dato atto che con la richiesta dei giustificativi il RUP nell’individuare i criteri di esame ha precisato quanto segue:

“Il richiamato art. 23, comma 16, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 prevede che, per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi.

Orbene, la giurisprudenza ha chiarito l’esatta portata della normativa richiamata, precisando che la disposizione dettata dall’art. 97, decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 appare erroneamente formulata laddove, alla cit. lett. d) del comma 5, afferma che l’offerta è anormalmente bassa e, quindi, deve essere esclusa, quando “il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle” di cui all’art. 23, comma 16, dello stesso decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; dette tabelle, infatti, non sono altro che quelle già previste, con disposizione perfettamente sovrapponibile, dall’art. 86, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; pertanto, in tema di valutazione della anomalia dell’offerta, anche nella vigenza del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, trova applicazione il principio secondo cui i costi medi della manodopera, indicati nelle tabelle ministeriali, non assumono valore di parametro assoluto ed inderogabile, ma svolgono una funzione indicativa, suscettibile di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali evidenziando una particolare organizzazione in grado di giustificare la sostenibilità di costi inferiori; esprimendo solo una funzione di parametro di riferimento è allora possibile discostarsi da tali costi, in sede di giustificazioni dell’anomalia, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa; il costo del lavoro dalle tabelle indicato risulta essere, dunque, il “costo medio orario del lavoro”, e non “i minimi salariali retributivi”, come affermato nella norma di cui all’art. 97, comma 5, lett. d), decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Invece, ad essere inderogabili in peius sono i minimi salariali della contrattazione collettiva nazionale, sui quali non sono ammesse giustificazioni. L’orientamento giurisprudenziale consolidato ha chiarito che nelle gare pubbliche i valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali costituiscono un semplice parametro di valutazione della congruità dell’offerta, con la conseguenza che l’eventuale scostamento delle voci di costo da essi non legittima, di per sé, un giudizio di anomalia ma solo l’avvio della procedura finalizzata alla verifica di congruità della singola offerta, occorrendo, perché possa dubitarsi della sua congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata, richiedendosi, invero, all’offerente la dimostrazione puntuale e rigorosa in ordine alle ragioni che giustificano lo scostamento.

L'indicato art. 97 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 delinea, dunque, un procedimento semplificato rispetto a quello ex art. 88 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, non esclude l'esperibilità di ulteriori fasi di contraddittorio procedimentale prima di addivenire all'esclusione. La normativa del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, infatti, stante la sua diretta derivazione dalle norme comunitarie, deve essere interpretata in coerenza con i superiori principi di riferimento e, in particolare per quanto di interesse, con l'art. 69 (Offerte anormalmente basse) della Direttiva n. 2014/24/UE secondo cui "l'amministrazione aggiudicatrice valuta le informazioni fornite consultando l'offerente", quindi garantendo il pieno contraddittorio anche, all'occorrenza (ove necessario), mediante più passaggi procedurali, nella forma ritenuta più opportuna, volti a chiarire i profili ancora dubbi o in contestazione dopo la presentazione delle iniziali giustificazioni scritte (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 5 marzo 2018, n. 1406; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, sez. I, 15 gennaio 2018, n. 18). Inoltre, non sussiste in linea di principio una rigida immutabilità delle giustificazioni offerte dagli operatori all'uopo interpellati; in particolare, può ritenersi ius receptum in giurisprudenza il principio secondo cui a fronte dell'immodificabilità dell'offerta sono tuttavia modificabili le relative giustificazioni (cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 giugno 2018, n. 3480; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 5 marzo 2018, n. 1406).

La giurisprudenza afferma in modo costante che per il costo orario del personale da dimostrare in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta non va assunto a criterio di calcolo il "monte-ore teorico", comprensivo cioè anche delle ore medie annue non lavorate (per ferie, festività, assemblee, studio, malattia, formazione, etc.) di un lavoratore che presti servizio per tutto l'anno, ma va considerato il "costo reale" (o costo ore lavorate effettive, comprensive dei costi delle sostituzioni). Il costo tabellare medio, infatti, è indicativo di quello "effettivo", che include i costi delle sostituzioni cui il datore di lavoro deve provvedere per ferie, malattie e tutte le altre cause di legittima assenza dal servizio (cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 19 dicembre 2017, n. 854)".

La ditta ha trasmesso le giustificazioni con nota prot. 0149080 del 8.10.2021;

Per quanto sopra premesso in qualità di RUP si riportano le seguenti considerazioni:

4

Tenendo conto dei criteri enunciati all'atto dell'avvio del presente sub-procedimento e nelle successive comunicazioni, si fa presente che la finalità della verifica in esame è quella di evitare che le offerte troppo basse espongono l'amministrazione comunale al rischio di esecuzione delle prestazioni in modo irregolare.

La stazione appaltante deve aggiudicare l'appalto a soggetti che abbiano presentato offerte che risultino complessivamente proporzionate sotto il profilo economico all'insieme dei costi, rischi ed oneri che l'esecuzione della prestazione comporta a carico dell'appaltatore.

La valutazione, dunque, deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente ed in modo parcellizzato sulle singole voci di spesa, dal momento che l'obiettivo è l'accertamento dell'affidabilità nel suo complesso e non già sulle le singole parti che la compongono.

Pertanto, le giustificazioni hanno riguardo agli aspetti tecnici ed organizzativi descritti dall'appaltatore e piuttosto anche in relazione all'esperienza e l'originalità dei servizi offerti, tenendo conto degli elementi di dettaglio rappresentati dal concorrente nel dettaglio dei giustificativi a cui la presente relazione rimanda.

In merito al monte ore delle prestazioni di manodopera che ha consentito di stimare i costi del servizio da porre a base di gara, corre l'obbligo di precisare che lo stesso non è meramente indicativo, ma costituisce una predeterminazione operata dalla Stazione Appaltante al fine di garantire la par condicio dei concorrenti, l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione.

Ad ogni modo, nell'esercizio dell'istruttoria del presente sub procedimento sono stati chiesti all'appaltatore gli ulteriori chiarimenti sul costo della manodopera, perché il rispetto formale del costo

del lavoro non può essere aggirato, facendo leva sulla variabilità del numero delle ore richieste, ossia diminuendole fino a raggiungere l'equilibrio economico.

L'intera disciplina dell'anomalia dettata dal codice degli appalti, è costituita sul principio per cui il committente pubblico deve evitare assolutamente il rischio di affidare il servizio ad un soggetto che poi non ne garantisca la regolare esecuzione (specie in un settore così delicato come quello dei servizi cimiteriali).

La spesa del personale, costituisce in questo caso uno dei principali parametri di giudizio di verifica dell'anomalia dell'offerta, che mira ad accertare l'effettiva possibilità di eseguire correttamente l'appalto alle condizioni proposte e di conseguenza ciò che conta è che la stima e i criteri di calcolo forniti, riportano importi attendibili in relazione al valore delle attività e delle prestazioni oggetto dell'offerta.

Del resto non esiste un criterio univoco di calcolo, né un metodo vincolante ai fini della valutazione delle giustificazioni fornite, dato che la disciplina in materia si limita ad indicare possibili temi di approfondimento (art. 97 del D.Lgs. 50/2016) e soglie all'interno delle quali la S.A. può valutare discrezionalmente la congruità delle proposte (cfr. CdS, n. 5798/2018).

In ragione di ciò, la stima degli oneri di personale, ottenuta moltiplicando il costo di un'ora di attività per il monte ore generale a mio parere può ritenersi idoneo, a meno che non sussistono ragioni utili ad inficiare l'attendibilità del metodo di analisi scelto.

In ogni caso, ciò che conta è che il costo orario del personale non venga calcolato con il criterio del "monte ore teorico", compreso cioè anche delle ore medie annue non lavorate (per ferie, festività, assemblee, studio, malattia, formazione, etc.) di un lavoratore che presti servizio tutto l'anno, ma considerando il "costo reale" che tiene conto delle ore lavorate effettive, compresi i costi delle sostituzioni.

5

Tra i parametri rientra il costo tabellare medio che tiene conto delle sostituzioni cui il datore di lavoro deve provvedere per ferie, malattie e tutte le altre cause di legittima assenza dal servizio. Del resto il Consiglio di Stato con la Sentenza n. 7920/2019 ha ribadito che uno scostamento anche significativo di ribassi che qualificano l'offerta dell'aggiudicatario, rispetto alle voci di costo del lavoro indicate nelle tabelle ministeriali di settore non costituisce ex se l'elemento idoneo a comprovare l'anomalia dell'offerta. Ciò perché la disciplina di settore non stabilisce un costo minimo inderogabile e non indica i criteri automatici di calcolo, i valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali costituiscono un semplice parametro di valutazione della congruità dell'offerta.

Rappresentano, dunque, grandezze medie funzionali ad offrire un punto di riferimento per la qualificazione degli importi a base d'asta dei capitolati d'appalto al fine di evitare che eventuali ribassi vadano ad incidere sul costo del lavoro.

Di conseguenza non è possibile stabilire una soglia minima cogente al di sotto della quale l'offerta presentata per i servizi oggetto di verifica debba ritenersi inattendibile, ovvero sulla base di una presunzione assoluta, non superabile attraverso prova contraria.

In assenza di un importo minimo inderogabile, l'eventuale scostamento delle voci non può legittimare un giudizio di anomalia o di incongruità, ma piuttosto può considerarsi un indice rilevatore di inattendibilità ed antieconomicità dell'offerta che come tale ha richiesto un approfondimento mirato per applicare e valutare tutte le possibili cause giustificative.

In questo caso, nella fase di analisi non è stata poi ravvisata una discordanza così considerevole e palesemente ingiustificabile del costo della manodopera, nonostante la giustificazione abbia preso come riferimento la tabella del CCNL per il personale dipendente da imprese esercenti Servizi Ausiliari,

Fiduciari e Integrati, quando risulta che per la gara il Comune di Terni si era riferito al contratto multiservizi della Cooperazione Sociale.

Sul piano globale e sintetico l'offerta, tuttavia, nel suo complesso risulta congrua, in particolare tenendo conto dell'attività istruttoria che si intende richiamata nella presente relazione.

Alla luce di quanto sopra si ritiene, pertanto, che le giustificazioni rappresentate nella relazione sopra richiamata siano sufficienti a dimostrare la non anomalia dell'offerta presentata e non si ritiene necessario acquisire ulteriori spiegazioni o precisazioni per la giustificazione dell'offerta in esame.

Si può ritenere conclusa la fase di verifica e per le funzioni di competenza si propone l'aggiudicazione dell'appalto ai fini dell'approvazione ai sensi dell'art. 32 e 33 del D.Lgs. 50/2016.

A tal proposito, il sottoscritto RUP conclude le procedure di competenza, proponendo l'aggiudicazione dell'appalto alla ditta HEXISS Spa ai sensi dell'art. 33, co. 1 del D.Lgs. 50/2016.

Dalla sede Municipale di Terni, 20.10.2021.

Il Responsabile Unico del Procedimento

Dott. Federico Nannurelli