

PROCEDURA NEGOZIATA EX ART. 1 C.2 LETT. B DELLA L.120/2020, PER L'AGGIUDICAZIONE DELL'APPALTO DELLA GLOBALITA' DEI SERVIZI DELLA BIBLIOTECA COMUNALE – CPV 92511000-6 – CIG 9304139265

**SUB-PROCEDIMENTO DI VERIFICA DELL'ANOMALIA DELL'OFFERTA
RILEVATA AI SENSI DELL'ART. 97 C.3 DEL CODICE**

VERBALE

1. Premesse

A seguito dell'espletata e propedeutica indagine esplorativa del mercato, con Determina a contrarre n.487 del 15/07/2022 il Comune di Collesalvetti, e per esso la scrivente RUP, ha indetto procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara per l'aggiudicazione dell'appalto della globalità dei servizi della biblioteca comunale ai sensi dell'art. 1 c.2 lett. b della L.120/2020 e ss.mm.ii.;

La suddetta procedura è stata avviata sul Sistema telematico di acquisto della Regione Toscana (START) con n. 014694, in data 18/07/2022 ed è tutt'ora in corso di espletamento telematico mediante la medesima piattaforma;

In sede di valutazione delle offerte economiche, successivamente alla comunicazione della classifica finale delle offerte presentate dai tre concorrenti ammessi, avvenuta nel corso dell'apposita seduta pubblica del 24/08/2022 scorso, è stata rilevata, ai sensi dell'art.97 c.3 del D.lgs n.50/2016 e ss.mm.ii., la sospetta anomalia dell'offerta economica della Società Cooperativa Diderot, risultata prima in classifica e quindi potenziale aggiudicataria;

Come si evince dal riepilogo sotto riportato, nel caso dell'offerta della suddetta Società Cooperativa Diderot il contemporaneo superamento di ambedue i valori *sentinella* dell'anomalia di cui al sopracitato art.97 c.3 (corrispondenti ai 4/5 del punteggio massimo attribuibile sia al prezzo che alla proposta tecnica e pertanto, nel caso di specie, rispettivamente pari a 16 e 64 punti) è riscontrabile prima della riparametrazione del punteggio ottenuto dall'offerta tecnica e pertanto non può considerarsi imputabile a detta operazione matematica di riequilibrio della ponderazione:

Offerente	tot. punteggio complessivo finale	Tot. punteggio offerta economica	Tot. punteggio offerta tecnica		verifica anomalia ex art.97 c.3 del Codice
			p. riparametrato	non riparametrato	
DIDEROT Società Cooperativa	98,12	20,00	78,12	66,40	sospetta anomalia
LE MACCHINE CELIBI Società Cooperativa	88,38	18,93	69,45	59,20	regolare
CASSIOPEA Cooperativa Sociale a.r.l.	87,21	11,25	75,96	64,53	regolare
Valori sentinella di anomalia ex art.97 c.3 =		16,00		64,00	

A fronte del fondato sospetto di offerta anormalmente bassa e ad alto rischio di incongruità, la sottoscritta RUP, per quanto di competenza, ha subordinato l'aggiudicazione provvisoria all'espletamento di ogni indispensabile verifica e accertamento delle origini della rilevata, apparente anomalia, avviando il relativo procedimento di verifica della congruità e affidabilità dell'offerta mediante apposita Nota ID CZ501440 trasmessa a mezzo piattaforma START all'indirizzo PEC della potenziale aggiudicataria Società Cooperativa Diderot in data 27/08/22;

Per l'espletamento del suddetto procedimento, da svolgersi in contraddittorio con l'offerente interessato, la sottoscritta RUP ha deciso di avvalersi del supporto della Commissione giudicatrice nominata con propria DD.n.556 del 04/08/2022, così come da buona prassi per le procedure di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa quale quella cui si riferisce il sub-procedimento di cui al presente verbale;

2. Considerazioni preliminari: riferimenti normativi e principi applicabili

Ai sensi dell'art. 97, comma 3 del D. Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. (d'ora in poi *Codice*), quando, come nel caso di specie, il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'offerta deve considerarsi anormalmente bassa, ovvero sospetta di inaffidabilità/insostenibilità e a rischio di incongruità, qualora presenti *"sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, entrambi pari o superiori al quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara"*;

Come specificato dalla Linea Guida dell'ANAC n.3/2016, da ultimo aggiornata con Deliberazione ANAC 1007/2017, la verifica di congruità dell'offerta, in coerenza con l'art.31 c.3 del Codice, compete al RUP, che in caso di aggiudicazioni secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa può provvedervi con l'eventuale supporto della nominata commissione esaminatrice.

L'art. 97 comma 4 del Codice dispone che ai fini della verifica possono prendersi in considerazione le giustificazioni che riguardino:

- 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.*

Ai sensi dell'art. 97 comma 6 del Codice non sono in ogni caso ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge, né giustificazioni in relazione agli oneri di sicurezza di cui al piano di sicurezza e coordinamento previsto dall'articolo 100 del D.lgs 9 aprile 2008, n. 81.

L'anomalia può anche riguardare il margine di utile, qualora i costi esposti e l'incidenza delle spese generali non consentano un minimo apprezzabile utile d'impresa.

La verifica di congruità è una verifica complessiva e quindi non deve limitarsi alle voci di costo più significative o concentrarsi su singole voci di costo, ma piuttosto considerare la loro incidenza sull'offerta complessiva e in ogni caso tener presenti tutti gli elementi giustificativi forniti dal concorrente. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale infatti il giudizio sul carattere anomalo o meno delle offerte non mira a ricercare inesattezze in ogni singolo elemento costitutivo, ma a valutare se l'offerta nel suo complesso sia seria ed attendibile e trovi rispondenza nella realtà di mercato e nel contesto organizzativo aziendale. Può dunque ritenersi anomala un'offerta solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per rilevanza ed incidenza complessiva rendano l'intera operazione economica non plausibile e, pertanto, non suscettibile di accettazione da parte della Stazione Appaltante (ex pluribus, Consiglio di Stato Sez. V, 11/03/2010 n. 1414; sez. VI 24/08/2011 n.4801, sez. IV 4/05/2012 n.2566);

E' altresì ormai consolidato in giurisprudenza, che in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, relativamente al costo del personale, non va considerato il costo "teorico", ma il costo "reale", ossia, non quello risultante assumendo a base di calcolo il costo tabellare medio (come tale comprensivo

anche delle ore medie annue non lavorate), ma invece il costo delle ore lavorate effettive. (Consiglio di Stato sez. V, 12/06/2017, n. 2815; Consiglio di Stato sez. III, 02/03/2017, n. 974; Cons. Stato, III, 2 marzo 2015, n. 1020, 13 dicembre 2013, n. 5984).

Secondo il prevalente orientamento della giurisprudenza, benchè i valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali possano costituire un parametro di valutazione della congruità dell'offerta, l'eventuale scostamento delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle ministeriali non legittima di per sé un giudizio di anomalia o di incongruità, occorrendo, perché possa dubitarsi della congruità dell'offerta che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata (Consiglio di Stato sez. V, 26/11/2018, n. 6689, sez. III, 18/09/2018, n. 5444 ; sez. V, 07/05/2018, n. 2691; Sezione V n. 1465 del 30 marzo 2017; Consiglio di Stato, sez. III, 13/03/2018, n. 1609).

Secondo quanto disposto dall'art. 97 c.5 del Codice, la stazione appaltante (e per essa il RUP), fermi restando il rispetto dei minimi salariali, la congruità degli oneri per la sicurezza afferenti all'impresa e l'osservanza degli obblighi di cui agli artt.105 e 30 c.3 dello stesso Codice, esclude l'offerta apparentemente anomala solo se le spiegazioni acquisite in contraddittorio con l'offerente non giustificano il basso livello dei prezzi e dei costi proposti.

3. Iter ed evidenze emerse nel contraddittorio

Considerato quanto sopra, con la già citata nota ID CZ501440, trasmessa a mezzo START in data **27/08/22**, la competente, sottoscritta RUP comunicava all'interessata Cooperativa Diderot l'avvio del procedimento di verifica in contraddittorio richiedendo tutti i giustificativi e chiarimenti utili a spiegare ed accertare le origini dell'anomalia dell'offerta rilevata ai sensi dell'art.97 c.3 del Codice unitamente alla seguente, indispensabile documentazione:

- Dettaglio del costo della manodopera, con indicazione del contratto applicato corredato dalla tabella di distribuzione del monte ore di lavoro complessivo e del relativo costo per funzione e qualifica delle unità di personale che si è previsto di impiegare nell'esecuzione dell'appalto;
- Dettaglio della composizione dei costi generali di amministrazione con scorporo e separata indicazione dell'utile di impresa;

Contestualmente il RUP coinvolgeva la Commissione giudicatrice richiedendo ed acquisendo i Verbali e le informazioni inerenti ai contenuti e agli elementi caratterizzanti l'offerta tecnica presentata dalla stessa Società cooperativa, con particolare riferimento alla quantità e alla qualifica del personale previsto a copertura delle funzioni prescritte dal Capitolato speciale, al relativo monte ore complessivo e alle migliorie proposte ai fini della promozione e qualificazione del servizio oggetto d'appalto;

Con largo anticipo rispetto al pre-fissato termine perentorio, prima a mezzo PEC (Nota prot.n.16867 del 05/09/22) e poi con Nota ID CZ509835 del **09/09/2022** trasmessa mediante START, l'operatore economico destinatario, rispondeva alle richieste iniziali:

- fornendo, così come risultante dalle tabelle retributive del CCNL applicato, il costo medio orario (€. 17,56) del personale con qualifica di addetto ai servizi bibliotecari impiegato nel servizio, nonchè evidenziando che su questa base il costo della manodopera indicato nell'offerta economica (€.66.693,00) copre pienamente l'orario di apertura della biblioteca indicato nel Capitolato speciale;
- dichiarando che l'utile di impresa, scorporato dai costi amministrativi generali è pari ad €.7.822,50 e che pertanto questi ultimi ammontano a tot. €.3.000,00 oltre €.200, di oneri aziendali per la sicurezza, con ciò tuttavia fornendo un dettaglio delle voci di costo che, ragionevolmente a causa di un mero errore materiale, presenta uno scostamento pari a

+€.200,00 rispetto all'importo complessivo dell'offerta economica presentata in sede di gara (pari ad €.77.515,00 comprensivi di €. 200,00 per oneri per la sicurezza afferenti all'impresa);

- omettendo di produrre la richiesta scomposizione dei costi amministrativi generali e di allegare l'altrettanto richiesta tabella riepilogativa dell'effettivo costo del lavoro, che il RUP ritiene necessaria al fine di poter procedere alla intrapresa verifica di congruità, ed in particolare alla verifica di cui all'art.95 c.10 del Codice, alla luce, non del costo teorico, ma del costo reale della manodopera;

Ritenuti carenti la documentazione e i giustificativi prodotti, il RUP, con Nota ID CZ514736 del **16/09/2022**, richiedeva ulteriori integrazioni e chiarimenti, evidenziando che quanto precedentemente prodotto non basta a spiegare l'apparente anomalia, né è sufficiente a fornire certezza e adeguate garanzie in ordine al rispetto dei minimi salariali e alla congruità dei costi per la sicurezza previsti a carico dell'azienda, ovvero in ordine alla sussistenza dei requisiti essenziali ai fini dell'aggiudicazione di cui lett. d) e c) dell'art.95 c.5 del Codice. Al riguardo il RUP rilevava in particolare che:

- Moltiplicando il costo orario teorico comunicato dall'operatore economico per l'orario di servizio previsto dall'offerta tecnica, le + 90 ore di servizio imputabili alla realizzazione delle migliorie proposte nella medesima offerta tecnica (pari a + 30 ore su base annua rispetto all'ordinario orario di servizio), risulterebbero solo parzialmente coperte e comprese tra i costi della manodopera computati nell'offerta economica, lasciando presumere una non piena remunerazione delle ore di lavoro prestate pari (-20,7 ore), ovvero una carenza dei costi della manodopera previsti dall'offerta economica pari a - €.364,02 su base annua e pertanto a - €.1.092,00 su base triennale (= -1,6%);
- Come espressamente dichiarato, l'operatore economico si è limitato tuttavia a fornire il dettaglio del costo medio orario risultante dalle tabelle retributive ministeriali relative al CCNL applicato, e pertanto un *costo teorico* in luogo del prospetto riepilogativo del *costo reale* inizialmente richiesto dal RUP, di cui, ai fini di un'esauritiva e compiuta verifica delle origini dell'anomalia, nella richiesta di ulteriori integrazioni e chiarimenti si è ritenuto di dover ribadire la necessità, fornendo l'apposito Format/Modello da compilare;
- Occorrono ulteriori giustificativi e chiarimenti in merito ai previsti oneri per la sicurezza, che, oltre a risultare piuttosto contenuti (tot. €. 200), sulla base della scomposizione dell'offerta per voci di costo prodotta sia in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta che in sede di gara, risulterebbero non ricompresi nell'offerta economica;

In risposta alla sopra citata richiesta di integrazioni e ulteriori chiarimenti l'interessata Società Cooperativa Diderot, con **Nota ID CZ517292 del 21/09/2022** forniva, debitamente compilato, il prospetto di dettaglio dei costi effettivi della manodopera, spiegando e chiarendo al riguardo quanto di seguito riassunto:

- La totalità delle 90 ore di coordinamento previste per la realizzazione delle iniziative proposte tra le migliorie saranno svolte dall'amministratore (Marcella Incrocci), che già per conto della Società (come risulta dal curriculum allegato al Progetto) è responsabile del coordinamento di tutte le attività del settore biblioteconomico e degli eventi culturali. Per questa ragione la relativa remunerazione non grava sui costi del personale, ma (se ne desume) è contabilizzata in quota-parte, come già per intero nel conto economico del Bilancio societario, tra i costi amministrativi generali, con tutto il conseguente valore aggiunto;
- Come si evince dal prodotto dettaglio del costo effettivo del personale addetto al servizio e contrariamente a quanto la carenza delle informazioni prodotte inizialmente aveva lasciato desumere, la capienza del costo complessivo della manodopera risultante dall'offerta economica (tot. €.66.693,00), è di partenza sensibilmente superiore alle effettive esigenze, in quanto sono stati previsti i margini necessari per garantire il riconoscimento di ulteriori scatti di

anzianità nel corso dell'esecuzione dell'appalto. Il margine è peraltro destinato ad aumentare qualora l'operatore dipendente dal precedente appaltatore fosse interessato al previsto ri-assorbimento, poichè inizialmente lo stesso operatore neo-assunto non fruirebbe dello scatto di anzianità:

A	B	C	D	E	F
Funzioni/attività previste dall'appalto	Inquadramento contrattuale del personale impiegato	n. unità x inquadramento contrattuale	ore-lavoro x singola unità di personale (ex offerta tecnica)	Costo orario manodopera applicato dall'O.E.	to. Costo personale (F=CxDxE)
Coordinatore	5	1	628	17,57	11.033,96 €
Addetto Biblioteca	5	1	628	17,57	11.033,96 €
			1.256		22.067,92 €

- Per quanto concerne gli ulteriori rilievi di cui alla nota del RUP, la società cooperativa chiarisce che il costo relativamente modesto previsto per gli oneri per la sicurezza afferenti all'impresa è dovuto, da un lato al fatto che per la relativa formazione (di base e di secondo livello) l'impresa fruisce di quella finanziata dagli specifici fondi interprofessionali, dall'altro al Contratto particolarmente vantaggioso attualmente in essere per l'intera società. il Valore di tale contratto, comprensivo anche della fornitura dei DPI previsti dal DVR, è infatti pari a tot. €500 annui da suddividersi tra gli appalti che la stessa società ha in corso;
- In merito agli oneri per la sicurezza afferenti all'azienda viene altresì definitivamente spiegato e dichiarato che i relativi costi figurano come aggiuntivi nei prodotti prospetti di dettaglio per mero errore materiale. Il relativo importo (€200,00) è stato infatti ricompreso e contabilizzato anche tra i costi amministrativi generali, con conseguente duplicazione.
- In ultimo, nella propria Nota di risposta, l'offerente primo in classifica porge le proprie scuse per l'approssimazione dei giustificativi inizialmente forniti, specificando che la stessa è da imputarsi unicamente all'intento di sintesi e precisando che *"la Diderot è una cooperativa di produzione lavoro (ai sensi dell'art. 2512 c. 2)...e quindi non ha come obiettivo il profitto, ma la giusta distribuzione del lavoro in termini qualitativi ed economici"*

Acquisita la risposta dell'offerente il RUP rileva l'eshaustività e la coerenza delle spiegazioni fornite e sopra riassunte, riscontrando ed osservando in particolare che:

- alla luce dei chiarimenti forniti l'importo complessivo del costo della manodopera previsto dall'offerta economica risulta più che sufficiente a garantire la piena remunerazione degli operatori addetti alla biblioteca e dunque il rispetto dei relativi livelli salariali;
- l'importo complessivo dei costi generali di amministrazione risulta coerente e sufficiente a coprire tutte le relative voci di costo, così come esplicitate e quantificate in dettaglio nella nota integrativa dell'offerente, e d'altra parte, come si evince dalla composizione dell'offerta economica che se ne ricava, il margine di utile di impresa è tale da permettere di far fronte ad eventuali sopravvenienze:

Dettaglio composizione offerta economica Diderot	
Tot.	77.515,50
di cui: personale	66.693,00
sicurezza	200,00
costi amm. Gen.	3.000,00
utile impresa	7.622,50

- Le giustificazioni addotte dall'offerente non comportano alcuna modifica dell'allocazione dei costi dell'offerta economica presentata in sede di gara, che pertanto si conserva intatta e inalterata.

In data **03/10/2022** il RUP coinvolge nuovamente la Commissione giudicatrice al fine di ottenerne il parere dando conto delle giustificazioni acquisite e partecipando le proprie conclusioni, che al termine dell'interlocuzione vengono condivise.

4. Conclusioni

In esito all'espletata verifica, tenuto conto delle giustificazioni prodotte e sopra illustrate, la sottoscritta RUP giudica **SOSTENIBILE E CONGRUO IL RIBASSO del 16,65%** offerto dalla Società Cooperativa Diderot e nell'insieme **AFFIDABILE E NON ANORMALMENTE BASSA** l'offerta complessiva.

Conseguentemente dispone la formulazione della proposta di aggiudicazione come risultante dai Verbali di gara della Commissione giudicatrice.

Avendo valutato esaustive, coerenti e soddisfacenti le giustificazioni dell'anomalia prodotte in contraddittorio dalla potenziale aggiudicataria, Società cooperativa Diderot, si ritiene di non dover addurre ulteriori motivazioni al suddetto favorevole giudizio, rimandando per ogni approfondimento del merito alle stesse giustificazioni, così come accettate e puntualmente riportate, illustrate e commentate al punto 2.

Ciò in coerenza con il prevalente orientamento giurisprudenziale, per il quale, in caso di giudizi che non precludano l'aggiudicazione non sussiste il dovere di motivazione articolata e analitica, essendo sufficiente una motivazione sintetica ed espressa per *relationem* alle giustificazioni prodotte dall'impresa ed accettate dalla stazione appaltante.

Di tutto ciò si è redatto il presente verbale che viene sottoscritto dal competente RUP e dai componenti la Commissione per presa visione e condivisione.

Collesalveti, 4 ottobre 2022

Il RUP

Dott.ssa Enrica Pietra Caprina

I componenti la Commissione

Presidente Sandro Lischi
(firmato)

Avv. Elena Regoli
(Firmato)

Sig.ra Sabrina Pili
(Firmato)