

**OGGETTO:** STAZIONE UNICA APPALTANTE DELLA PROVINCIA DI PIACENZA P/C DEL COMUNE DI ROTTOFRENO - (PC) PROCEDURA TELEMATICA APERTA SOPRA SOGLIA COMUNITARA AI SENSI DELL'ART. 60 D. LGS. 50/2016, PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI ASSISTENZA PER L'INTEGRAZIONE SCOLASTICA E SOCIALE DEGLI ALUNNI E GIOVANI DIVERSAMENTE ABILI, PERIODO 1-9-2021/31-8-2024." – CIG 87792290F6: **VERBALE DEL RUP CON IL SUPPORTO DELLA COMMISSIONE DI GARA NOMINATA AI SENSI DELL'ART. 77 DEL D.LGS 50/2016, PER L'ESAME DELLE SPIEGAZIONI FORNITE DAL CONCORRENTE RTI TRA "HERACLEA NEW SERVICE COOPERATIVA SOCIALE E DOMI GROUP SOC. COOP. SOCIALE" IN MERITO ALLA VERIFICA DI CONGRUITA' ATTIVATA NEI SUOI CONFRONTI.**

Il giorno **29 del mese di luglio dell'anno 2021**, alle ore 08:30, il RUP della gara in oggetto (Enrico Tinelli) e la Commissione giudicatrice (Paolo Cassi, Maria Cristina Bonelli e Michela Razza), riuniti telematicamente a distanza, prendono atto delle spiegazioni integrative fornite dal concorrente "*RTI TRA HERACLEA NEW SERVICE COOPERATIVA SOCIALE E DOMI GROUP SOC. COOP. SOCIALE*" nei confronti del quale è stato attivato – da parte del RUP medesimo – il sub-procedimento di verifica di congruità dell'offerta presentata, avente ad oggetto la valutazione dei costi del personale dichiarati in sede di offerta economica.

A tal riguardo, si richiamano:

- ✓ il verbale del 20/07/2021 (agli atti e a cui si rinvia) e le giustificazioni integrative richieste al concorrente, come indicato nel medesimo verbale;
- ✓ la nota inviata dal RUP in data 20/07/2021 al concorrente "*RTI tra HERACLEA NEW SERVICE COOPERATIVA SOCIALE e DOMI GROUP SOC. COOP. SOCIALE*", al fine di ottenere tali giustificazioni integrative entro il termine perentorio del 26/07/2021, ore 10:00.

Si dà atto delle spiegazioni integrative fornite dal concorrente "*RTI TRA HERACLEA NEW SERVICE COOPERATIVA SOCIALE E DOMI GROUP SOC. COOP. SOCIALE*" tramite SATER (registro di sistema n. PI252662-21 del 25/07/2021), entro il termine perentorio suindicato.

\*

Il RUP e la Commissione Giudicatrice dispongono dunque di tutti gli elementi (i.e. giustificazioni fornite in data 18/07 u.s. e integrazioni fornite il 25/07 u.s.) e procedono all'esame di quanto ivi indicato al fine di valutare la congruità del costo del personale indicato dall'RTI nell'offerta economica presentata in sede di gara.

Si precisa, infatti, che – come precisato nel verbale della Commissione Giudicatrice del 02/07/2021 – non risultano applicabili all'offerta presentata dall'RTI le condizioni di anomalia di cui al comma 3 dell'art. 97 del d.lgs. 50/2016 né si è ritenuto sussistere elementi specifici ai fini dell'applicazione della verifica di anomalia di cui al comma 6, ultima parte della medesima disposizione. Sicché, nel rispetto del principio generale fissato dall'art. 8, comma 2, lett. b) della l. 241/1990, l'oggetto del sub-procedimento attivato nei confronti dell'RTI e, conseguentemente, la presente verifica è circoscritta all'approfondimento dei soli costi del personale come sopra indicato.

Nello specifico, con le giustificazioni del 18/07/2021, l'RTI:

1. ha fornito prospetti per il calcolo del costo orario per il personale inquadrato ai livelli C1, D1, C2 (il concorrente fa riferimento al livello C2 essendo tale l'inquadramento di talune delle figure professionali attualmente impiegate nel servizio) e D2.

Si precisa, al riguardo, che l'RTI concorrente dichiara di applicare il CCNL coop. soc. e, conseguentemente, quanto risultante dalla tabella relativa alla Provincia di Piacenza – settembre 2020.

Il concorrente fornisce altresì una tabella riepilogativa (cfr. pag. 6 delle giustificazioni del 18/07/2021) da cui risulta un costo orario medio di € 16,50 per gli operatori di livello C1-C2, di € 17,65 per gli operatori

di livello D1 e di € 19,53 per gli operatori di livello D2, considerando la reale situazione degli operatori impiegati nell'appalto (scatti di anzianità e categoria contrattuale).

A questo proposito, si precisa come – a fronte di apposita richiesta del RUP – con le integrazioni del 25/07/2021 l'RTI abbia confermato che la tabella corretta da considerare sia quella riportata a pagina 6 delle proprie giustificazioni del 18/07 u.s., e non quelle alle pagine 9 e 10;

2. ha fornito motivazioni in merito allo scostamento rispetto al costo minimo orario provinciale senza indennità di turno (della Provincia di Piacenza – settembre 2020). E così ha specificato che:
  - a) le indennità varie e di funzione non maturano per le figure impiegate nell'appalto;
  - b) quanto alla previdenza complementare, il personale che dovrà svolgere il servizio è già in forza all'RTI (quest'ultimo è infatti il gestore uscente) e nessuno dei dipendenti ha aderito alla proposta di previdenza complementare;
  - c) l'indennità di turno non matura in quanto non si prevedono lavorazioni su turni;
  - d) si è proceduto all'attualizzazione del premio INAL rispetto alle tabelle ministeriali: 1,126% su stipendio lordo comprensivo di tredicesima + l'1% sul 1.126% ottenuto;
  - e) intende avvalersi, per il servizio di cui al presente appalto, di personale che verrà inquadrato a tempo indeterminato, avvantaggiandosi dello sgravio Irap e IRES;
  - f) l'ERT/PTR e gli oneri per la Sicurezza sono stati considerati nel quadro economico complessivo, in aggiunta – dunque – ai costi orari medi indicati dal medesimo RTI;
  - g) a causa della crisi economica derivante dalla emergenza epidemiologica di questi anni, non ci sono stati accordi provinciali e regionali sulla determinazione del PREMIO TERRITORIALE DI RISULTATO (PTR). Sul punto, l'RTI precisa che *“gli importi considerati nella tabella riferita alla Provincia di Piacenza settembre 2020 sono puramente indicativi, pertanto la scrivente nel formulare l'offerta ha tenuto conto nel quadro economico, degli importi derivanti dal verbale di accordo del 10/07/2019 (che si allega in copia), per la determinazione dell'elemento retributivo territoriale (ERT), presso la sede di Confcooperative Piacenza, tra il campione prescelto di cooperative sociali e le parti sindacali”*;
3. nelle proprie integrazioni del 25/07/2021, l'RTI ha:
  - a) allegato documentazione INAIL attestante la percentuale di oneri applicata dalle due società componenti l'RTI;
  - b) fornito dichiarazioni del personale da impiegarsi nell'appalto (si consideri – come sopra ricordato – che l'RTI è il gestore uscente e, nel modulo “Domanda di partecipazione e dichiarazioni integrative”, ha dichiarato di applicare la clausola sociale di riassorbimento del personale) dalle quali emerge che solo n. 1 dipendente ha dichiarato di ricorrere alla previdenza complementare;
  - c) fornito specificazione in merito alla modalità di calcolo della rivalutazione del TFR.

\*

Il RUP, con il supporto della Commissione Giudicatrice, in merito alle giustificazioni del 18/07/2021 e alle integrazioni del 25/07/2021, rileva quanto segue:

- la presente verifica di congruità è stata attivata proprio allo specifico fine di vagliare il costo del personale indicato dal concorrente in sede di gara.  
Al riguardo, infatti, ANAC ha precisato che *“... non determina l'automatica esclusione dalla gara, il mancato rispetto dei minimi tabellari o, in mancanza, dei valori indicati dalla contrattazione collettiva, ma costituisce un importante indice di anomalia dell'offerta... Pertanto, perché possa dubitarsi della congruità dell'offerta occorre che la discordanza da quei valori indicati nelle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi, sia considerevole e palesemente ingiustificata”* (ANAC, parere di precontenzioso n. 1092 del 26/10/2016).  
Del pari, la stessa giurisprudenza amministrativa ha precisato che *“... non può escludersi, ovvero reputare anomala una offerta, pel semplice fatto che il costo del lavoro sia stato calcolato secondo valori inferiori a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi, occorrendo invece che sussistano discordanze considerevoli e ingiustificate rispetto a tali valori...”* ed essendo necessario *“... agire con le modalità indicate all'art. 97, comma 5, primo periodo-id est, aprendo un subprocedimento in contraddittorio con l'RTI aggiudicatario...”* (TAR Lombardia-Milano, sent. n. 1067/2019).  
E ancora, *“Come è noto, in linea generale: - lo scostamento del costo del lavoro rispetto ai valori ricavabili dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi, non può comportare, di regola e di per sé, un*

*automatico giudizio di inattendibilità...”, di talché “... non convince l’affermazione per cui l’offerta avrebbe dovuto essere ritenuta automaticamente anomala, ed essere esclusa, per il solo fatto che il costo del lavoro era stato calcolato secondo valori inferiori a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi...” (Cons. Stato, sent. n. 5444/2018).*

*Nello stesso senso, ancora, “... 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...” (TAR Lazio – Latina, sent. 284/2018);*

- premesso quanto sopra, dall’esame delle giustificazioni del 18/07/2021 emerge come lo scostamento rispetto al costo del lavoro risultante dal CCNL coop. soc. per la Provincia di Piacenza (settembre 2020) sia da ricondurre a variazioni rispetto ad alcune voci aventi incidenza nella determinazione di tale costo del lavoro:
  - ✓ l’assenza di indennità di turno e di altre indennità di funzione, in ragione della strutturazione del presente appalto;
  - ✓ l’assenza della voce “previdenza complementare” in quanto l’RTI (il quale è gestore uscente e dunque conosce la situazione del personale impiegato che ha dichiarato, come sopra accennato, di continuare ad impiegare anche per questa commessa in caso di aggiudicazione) ha dichiarato che solo uno degli operatori impiegati nel presente appalto ha optato per la previdenza complementare. Su specifica richiesta, in sede di integrazioni del 25/07/2021 l’RTI ha effettivamente fornito autodichiarazioni del personale certificanti la non adesione alla previdenza complementare;
  - ✓ l’attualizzazione del premio INAIL, più basso rispetto alla percentuale di cui al CCNL: 1,126% su stipendio lordo comprensivo di tredicesima + l’1% sull’1,126% ottenuto.  
A questo proposito, su specifica richiesta, nelle proprie integrazioni del 25/07/2021 l’RTI ha fornito la documentazione INAIL attestante la percentuale di oneri applicabile a entrambe le società componenti l’RTI negli anni 2020 e 2021;
  - ✓ il computo, a parte rispetto al costo orario indicato, dell’ERT/PTR (“premio territoriale di risultato”) e degli oneri per la sicurezza.  
Quanto alla prima voce, il concorrente ha precisato come, a causa della crisi economica legata all’emergenza di Covid-19, non vi siano stati accordi provinciali e regionali sulla determinazione del PTR. Essendo gli importi indicati nel CCNL indicativi e in considerazione di quanto appena detto, l’RTI ha tenuto conto degli importi derivanti dall’ultimo verbale di accordo del 10/07/2019 (stipulato fra Federsolidarietà – Confcooperative, Legacoop, FP-CGIL, FP-CISL e UIL-FPL), di cui ha fornito copia.  
Quanto alla seconda voce, l’importo considerato per ciascun lavoratore (i.e. € 200,00) è coerente con quanto previsto dal CCNL per la Provincia di Piacenza;
- il concorrente ha altresì fornito giustificazioni in merito alle modalità di calcolo della rivalutazione del TFR e, come accennato, ha considerato le voci del PTR e della sicurezza (€ 200,00/operatore) all’interno del quadro economico complessivo dell’appalto (quadro economico che, peraltro, non era stato richiesto in sede di attivazione del sub-procedimento di verifica di congruità e sul quale, dunque, non ci si sofferma in questa sede, essendo l’oggetto della presente valutazione circoscritto alla specifica verifica di congruità dei costi del personale).

In merito agli aspetti di cui sopra, si ritiene che il concorrente – anche attraverso le integrazioni documentali che ha prodotto su richiesta in data 25/07/2021 – abbia giustificato gli scostamenti rispetto alle voci di costi di cui al CCNL coop. soc. per la Provincia di Piacenza (settembre 2020).

Come in precedenza indicato, tali scostamenti, peraltro, risultano ammessi dalla giurisprudenza amministrativa. Quest’ultima difatti consente al concorrente di giustificare eventuali condizioni di vantaggio di cui il concorrente medesimo beneficia.

E così, fra l’altro, è stato precisato che “... altre voci sulle quali è possibile operare una riduzione rispetto ai dati medi indicati dalle tabelle ministeriali sono quelli relativi alla contribuzione INPS e INAIL, al costo della previdenza complementare e all’IRAP (anche in questi casi, però, l’impresa deve debitamente documentare i dati indicati nelle giustificazioni)” (TAR Marche, sent. n. 829/2018).

Nello stesso senso, si è ritenuto che, quanto alla contribuzione INAIL, “... costituisce prova valida l’esibizione della comunicazione con cui l’Istituto previdenziale indica la percentuale applicata all’impresa nell’anno di

riferimento. Al riguardo va ricordato che la riduzione della contribuzione INAIL... costituisce per l'impresa un "premio", acquisito grazie all'adozione di misure di tutela dei lavoratori che hanno ridotto infortuni e malattie professionali" e, in merito alla previdenza complementare, "è certamente vero che l'adesione alla previdenza complementare costituisce un diritto incompressibile dei lavoratori, ma è altrettanto vero che la singola impresa è abilitata a provare che nella realtà tale adesione fa registrare percentuali di molto inferiori a quella indicata nelle tabelle ministeriali" (TAR Marche, sent. n. 752/2020).

Si richiama, inoltre, un caso in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto giustificato uno scostamento del costo del lavoro, rilevando quanto segue: "La Saser, nelle proprie giustificazioni, ha messo in evidenza che i minori costi rispetto a quelli tabellari derivano da una pluralità di elementi, fra cui: sgravi Inail, rivalutazione del trattamento di fine rapporto; percentuale minima di adesione al fondo di previdenza complementare; la totale deducibilità dell'Irap... In questo contesto, non risultano elementi in grado di fare ritenere, come affermato dall'appellante, che non vengano garantiti i diritti sindacali e gli altri diritti irrinunciabili dei lavoratori" (Cons. Stato, sent. n. 788/2020).

\*

In conclusione, si ritiene che risultano soddisfacenti le spiegazioni inviate dall'RTI concorrente, in qualità di primo classificato, avendo lo stesso fornito congrue giustificazioni in merito allo scostamento rispetto al costo orario del lavoro di cui al CCNL coop. soc. per la Provincia di Piacenza (settembre 2020), nell'ambito del subprocedimento – avente ad oggetto proprio la verifica della congruità del costo del personale – avviato nei suoi confronti.

Pertanto, alla fine dell'analisi delle spiegazioni fornite, il RUP, con il supporto della Commissione, ritiene di procedere come segue:

- dichiarazione di congruità dell'offerta presentata dall'RTI tra "HERACLEA NEW SERVICE COOPERATIVA SOCIALE E DOMI GROUP SOC. COOP. SOCIALE", 1^ classificato per l'affidamento dell'appalto in oggetto, costituendo la stessa proposta di aggiudicazione.

Il RUP dichiara chiusa la seduta alle ore 09:40.

Letto, approvato e sottoscritto.

Rottofreno – Sarmato – Castel San Giovanni – Piacenza, 29 luglio 2021.

IL RUP

**(Enrico Tinelli)**

---

IL PRESIDENTE

**(Paolo Cassi)**

IL COMMISSARIO

**(Michela Razza)**

IL COMMISSARIO

**(Maria Cristina Bonelli)**

---

IL SEGRETARIO VERBALIZZANTE

**(Paola Magnaschi)**

---

Nativo digitale del verbale, firmato, depositato agli atti.