

	<p><b>COMUNE DI BORGO VIRGILIO (Mn)</b>  <b>Settore 9 – Centrale Unica di Committenza</b></p> <p>Piazza Aldo Moro – Virgilio n.1 - 46034 Borgo Virgilio (Mn)  Tel. 0376/283019 - Fax 0376/280368  Pec: protocollo@pec.borgovirgilio.gov.it  Email cucmantovasud@borgovirgilio.gov.it</p>	

**Oggetto: Procedura di gara per l'affidamento del SERVIZIO DI TRASPORTO PROTETTO PER PERSONE DISABILI per i Comuni di Borgo Virgilio, San Giorgio Bigarello e Curtatone” – Lotto 3 CIG: 78356040FA Comune di Curtatone**

**Verbale n. 2 relativo alla verifica di congruità dell'offerta anomala**

Il giorno 31 ottobre 2019, alle ore 10:00, presso gli uffici della centrale di committenza in gestione associata con sede presso il Comune di borgo Virgilio sono presenti:

- Valentina Scipioni - Responsabile Unico del Procedimento del Comune di Curtatone;
- Andrea Marchini – Responsabile del procedimento di gara ai sensi art. 37 comma 10 del Codice, per le attività di propria competenza, all'interno del modulo associativo della centrale di committenza, con funzione di verbalizzante;

**Premesso che:**

- con Verbale n. 1 relativo alla verifica di congruità dell'offerta anomala in data 3/10/2019 si è ritenuto che, nel suo complesso, sussistessero elementi di inadeguatezza, genericità, indeterminazione e incongruenza dei giustificativi forniti dall'operatore economico Tundo Vincenzo spa tali da non permettere la verifica dell'attendibilità globale e sintetica della proposta contrattuale sulla corretta esecuzione dell'appalto in oggetto;
- le suddette risultanze sono state trasmesse all'operatore economico con nota prot 25936 del 3/10/2019 al fine di avviare un contraddittorio con l'impresa volto a chiarire i profili ancora dubbi o in contestazione dopo la presentazione delle iniziali giustificazioni richiedendo allo Stesso di fornire le proprie controdeduzioni ed i necessari chiarimenti, ivi compresi eventuali altri elementi non ancora forniti utili a dirimere le eccezioni sollevate entro le ore 12:00 del 10 ottobre 2019;
- l'operatore economico ha trasmesso le proprie controdeduzioni entro i termini previsti che sono stati acquisiti al protocollo del Comune di Borgo Virgilio al n.26310 in data 8/10/2019. La documentazione è composta oltre che dalle predette controdeduzioni anche da una nuova tabella di rendicontazione dei costi che verrà individuata nel proseguo come "giustificativi 3";

Il Responsabile unico del procedimento procede, quindi, alla valutazione delle controdeduzioni pervenuti relativamente alle eccezioni sollevate nel verbale n.1 che si intende integralmente richiamato nel presente verbale, in particolare:

- **Verifica delle modalità di determinazione del costo del personale per il servizio a base di gara, suddiviso per figura professionale (autista e assistente) e chiarimenti circa la difformità del dato dichiarato in sede di gara e del dato riportato nei giustificativi**

L'operatore economico comunica che ha provveduto a rettificare il dato alla stregua delle evidenze segnalate. La rettifica si rileva nella tabella "giustificativi 3" in € 239.955,00 con evidenza di 14115 ore complessive di cui 7057,5 per l'autista e di 7057,5 ore di assistente. Non vengono forniti ulteriori chiarimenti circa la difformità del costo della manodopera dichiarato in sede di gara né giustificazioni in merito all'insufficienza del monte ore considerato nei primi giustificativi forniti e della conseguente fluttuazione in aumento del costo considerato tra le 3 tabelle fornite.

Si ritiene congrua la rettifica intervenuta, ma assenti le motivazioni circa dell'errata individuazione del monte ore nei precedenti giustificativi.

- **Chiarimenti circa la mancata previsione nei giustificativi di oneri per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli automezzi da utilizzare per il servizio;**

L'operatore economico si limita a comunicare di aver provveduto ad aggiungere gli ipotizzabili costi di manutenzione ordinaria e straordinaria a cui sottoporre gli automezzi da utilizzare per il servizio. Il nuovo costo è rinvenibili nella tabella

“giustificativi 3”, quadro B in € 2700,00 per manutenzione ordinaria e € 2700 per manutenzione straordinaria per tutti e 3 gli automezzi indicati dall'operatore per lo svolgimento del servizio.

Si condivide la necessità di rettifica dei costi, ma non sono forniti elementi oggettivi per comprendere la congruità del costo e non vengono fornite motivazioni circa la mancata previsione dei costi nei giustificativi precedentemente forniti.

- **Chiarimenti relativi alla determinazione del costo del personale per lo svolgimento dei chilometri aggiuntivi in ragione della velocità commerciale media considerata di 50 km/h superiore di oltre il 60% di quella determinata dal servizio posto a base di gara di 30,81 Km/h;**

L'operatore economico giustifica l'iniziale previsione asserendo che i chilometri aggiuntivi offerti sono da riferirsi a gite con tragitti programmati e dunque con marcia uniforme, svolti in orari non di punta e con densità del traffico tale da consentire una prevedibile velocità media commerciale maggiore.

Quanto asserito non può essere condiviso ed accettato, in quanto, la condizione che i chilometri aggiuntivi siano da riferirsi a gite da svolgersi in orari non di punta, non è rinvenibile né nel documento d'offerta né in nessun altro documento di gara. Tale assunto modifica in modo sostanziale il criterio di valutazione C.1 e caratterizza la proposta dell'operatore economico di un aspetto condizionale che sarebbe stata causa di inaccettabilità dell'offerta tecnica, a norma del punto 16.2 lettera d) del disciplinare di gara. Le considerazioni fatte dall'operatore economico, inoltre, denotano una contraddizione in termini nel non considerare, nel caso di gite programmate, la previsione di soste tra l'andata ed il ritorno, che necessariamente abbasserebbero la velocità media commerciale. La necessità di considerare, nell'offerta tecnica dei chilometri aggiuntivi, anche le soste era chiaramente enunciato nel disciplinare di gara nella descrizione del criterio di valutazione C.1.

Il fatto che l'operatore economico, successivamente, ritenga di determinare i costi relativi ai 20.000 chilometri aggiuntivi utilizzando la velocità media commerciale di 30,81 Km/h, non può essere considerata una “disponibilità dell'azienda”, ma l'unico dato oggettivo e congruo con le specifiche del servizio, sul quale calcolare l'incidenza del costo per valutare la sostenibilità della proposta. L'operatore economico ha pertanto provveduto a modificare la voce “servizi aggiuntivi” nella tabella “giustificativi 3”, dettagliando 650 ore di autista e 650 ore di accompagnatore per un costo di personale di € 22.100, con una variazione in aumento di € 8.500, (+ 62,5%) rispetto a quanto asserito nei “giustificati 2”.

Si ritiene che la determinazione del dato quantitativo del costo di personale per servizi aggiuntivi sia stato correttamente rettificato, ma non si ritiene condivisibile la motivazione dell'iniziale, errata, quantificazione del monte ore sulla base della previsione di particolari condizioni per l'esecuzione dei servizi aggiuntivi, non previsti nei documenti di gara.

- **La motivazione per la quale i costi di personale aggiuntivi per l'esecuzione del contratto come da offerta tecnica non siano stati inseriti nella voce complessiva del costo di personale e non siano stati presi in considerazione nei costi della manodopera dichiarati nel documento d'offerta economica;**

L'operatore economico si limita a comunicare di aver aggiornato la tabella “giustificativi 3” con il costo del personale aggiuntivo per l'esecuzione del contratto. Dalla consultazione della tabella “giustificati 3”, tuttavia, tali costi restano scorporati dalla voce A “Costi di personale”, restando computati separatamente sub-voce “personale” all'interno dei costi per “Servizi aggiuntivi”.

Tale suddivisione non può essere condivisa, in quanto, oggettivamente, il costo di personale per i servizi aggiuntivi fa riferimento a risorse umane impiegate a titolo esclusivo sulla commessa, ancorché l'attività sia svolta nell'ambito di un'offerta migliorativa proposta in sede di offerta tecnica. Da ciò discende che il costo complessivo della manodopera, sia quello risultante dalla somma della voce di costo A) “Costo personale” e la sub-voce “Personale” presente nei servizi aggiuntivi pari a complessivi € 262.055,00 (€ 239.955+€22.100). Il valore della manodopera, così determinato, diverge, in aumento, rispetto al valore dichiarato in sede di offerta economica, di € 65.602,00, pari ad un incremento del 33,39%.

La semplice rettifica del costo della manodopera, non consente di chiarire la più volte intervenuta modifica di tale valore dichiarato ai sensi dell'art. 95 co. 10 del Codice, in sede di gara. Il costo della manodopera, infatti, per costante giurisprudenza, costituisce un elemento essenziale dell'offerta e la variazione in cui è occorso l'operatore, per giustificare le eccezioni sollevate dalla stazione appaltante, non può essere trascurata sia per valore assoluto che per incidenza percentuale.

- **Precisazioni in merito alle voci che compongono la macro-voce dei “Costi generali”;**

L'operatore economico ha modificato nella tabella “giustificati 3” voce di costo “D) Costi generali” in € 16.000 (+ €1.000 rispetto a tabella “giustificativi 2”). Vengono altresì modificate le due sub-voci già esposte fornendo la seguente descrizione: 1) € 12.000 a titolo di pagamento canone per rimessa dei veicoli unitamente ad un desk dedicato con i servizi per fornire adeguato supporto al servizio; 2) € 4.000 quali spese per la stipula del contratto.

Si ritengono insufficienti i chiarimenti forniti dall'appaltatore, in quanto, non vi è evidenza dei costi di funzionamento della struttura organizzativa aziendale. La dimostrazione di congruità di una voce ampia e generica, come quella delle spese generali, che necessariamente implica una certa approssimazione nella stima di alcune sue componenti, infatti, deve comunque essere giustificata in maniera chiara con le sue componenti dirette ed indirette (quali a titolo esemplificativo quelli relativi al personale per l'organizzazione e gestione tecnico-amministrativa della sede

dell'esecutore, gestione amministrativa del personale impiegato nel servizio per buste paga, oneri finanziari relativi a coperture assicurative e garanzie, ecc). Anche se, da un punto di vista fattuale, l'operatore economico possa porre a carico del proprio conto economico complessivo determinati costi riferibili alla propria attività, tuttavia, ciò non esclude la necessaria imputazione a ciascun appalto dei costi necessari per la sua esecuzione, che devono pertanto essere computati, seppur pro quota, nell'importo del singolo appalto, ancorché sostenuti dalla struttura centrale aziendale.

- **Chiarimenti in merito all'esecuzione del piano di pulizia degli automezzi circa l'esecuzione in proprio o l'affidamento a terzi esterni all'organizzazione aziendale con relativa quantificazione dei costi da sostenere;**

L'operatore economico ha chiarito che il servizio di pulizia degli automezzi verrà affidato a soggetti esterni e viene individuato forfettariamente il costo in € 900 che, quindi, vengono aggiunti nella tabella "giustificati 3" voce B).

Si ritengono insufficienti i chiarimenti forniti dall'appaltatore, in quanto, in assenza di una chiara analisi dei costi basata su elementi oggettivi, l'importo appare sottostimato in relazione all'esecuzione del piano di pulizia proposto al punto B.3 dell'offerta tecnica. L'esecuzione del piano, infatti, prevede l'esecuzione di determinate operazioni di pulizia per tutta la durata contrattuale (3 anni) con cadenza quotidiana (230 interventi annuali). Il costo forfettario esposto, per l'esecuzione sui 3 veicoli previsti dal capitolato, determinano un costo per singolo intervento di pulizia di soli € 0,43.

## CONCLUSIONI

Le controdeduzioni dell'operatore economico, sono state caratterizzate da diverse integrazioni e rettifiche dei costi, intervenute a seguito delle eccezioni e dei rilievi sollevati dalla stazione appaltante, piuttosto che fornire elementi oggettivi e chiarificatori a sostegno del proprio piano finanziario già presentato.

Le voci di costo, che compongono il piano finanziario, sono tutti elementi che dovrebbero, di norma, precedere un'offerta seria e non possono essere oggetto di una successiva ricostruzione da parte del concorrente, con evidenti caratteri di arbitrarietà e incertezza. Tutti i fattori di costo dell'operazione che sono inizialmente computati, dovrebbero costituire, in sede di subprocedimento di verifica dell'anomalia, elementi di fatto precostituiti su cui articolare le giustificazioni, da mettere a disposizione della stazione appaltante, e ciò proprio al fine di dare la prova della congruità e della veridicità dei dati che sono stati posti a base del giudizio iniziale di convenienza dell'affare.

In particolare, gli importi relativi ai costi della manodopera presenti nelle diverse tabelle fornite, divergono sensibilmente dal valore dichiarato, ai sensi dell'art. 95 comma 10 del d.lgs. n. 50/2016, nel documento di offerta economica, che è risultato sottostimato di € 65.602,00 pari ad una variazione del 33,39%.

La giurisprudenza ha più volte affermato che nel contesto dell'offerta economica, il costo della manodopera integra un profilo essenziale dell'offerta stessa, sicché la modificazione dei relativi valori rappresentano una variazione essenziale dell'offerta (TAR Lombardia, Milano, sez. I n.1 3 gennaio 2019 - TAR Veneto, Venezia, sez. I 7 febbraio 2019 n.1965 - T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II, sentenza n. 6540/2018)

L'entità della variazione comporta, pertanto, un'inammissibile rettifica, effettuata in sede di verifica dell'anomalia, di un elemento costitutivo essenziale dell'offerta economica, che non è suscettivo di essere immutato nell'importo al pari degli oneri aziendali per la sicurezza, pena l'incisione degli interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela della parità di trattamento dei concorrenti.

La modifica intervenuta, come ha evidenziato l'istruttoria del sub-procedimento di verifica, non può essere ritenuta un mero errore materiale, nel caso emendabile, in quanto, la rettifica è intervenuta solo a seguito delle illogicità e delle carenze sollevate dalla stazione appaltante e attingendo a giustificativi estranei all'offerta medesima, spesso meramente dichiarativi e privi di elementi oggettivi posti a sostegno dei propri asserti.

Sebbene il giudizio sull'anomalia postula un apprezzamento globale e sintetico sull'affidabilità dell'offerta nel suo complesso (cfr. ex multis Cons. St., sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 963) e che, nel contraddittorio procedimentale afferente al relativo segmento procedurale, sono consentite compensazioni tra sottostime e sovrastime di talune voci dell'offerta economica, ferma restando la sua strutturale immodificabilità (Cons. St., sez. VI, 10 novembre 2015, n. 5102). Altrettanto, però, si deve tener presente che, secondo giurisprudenza costante, l'applicazione di tali principi incontra il duplice limite, in generale, del divieto di una radicale modificazione della composizione dell'offerta (da intendersi preclusa), che ne alteri l'equilibrio economico (allocando diversamente rilevanti voci di costo nella sola fase delle giustificazioni), e, in particolare, di una revisione degli elementi essenziali, come, nel caso in specie. La modifica sostanziale della voce relativa al costo della manodopera, infatti, costituisce una variazione di un elemento costitutivo dell'offerta, che stante la separata identificabilità prevista dall'art. 95 comma 10 del Codice, esige una rigida inalterabilità, a presidio degli interessi pubblici sottesi alla relativa disciplina legislativa.

Con una diversa valutazione, infatti, si porrebbe all'inaccettabile conseguenza di consentire un'indiscriminata ed arbitraria modifica postuma della composizione dell'offerta economica (nella fase del controllo dell'anomalia), con il solo limite del rispetto del saldo complessivo, tale da snaturare completamente la funzione e i caratteri del subprocedimento di verifica dell'anomalia.

Dalle risultanze del subprocedimento di verifica non si ritiene necessario un ulteriore contraddittorio con l'operatore economico, in quanto, le garanzie partecipative sono state soddisfatte oltre ogni specifica previsione prevista dal D.Lgs

n. 50/2016 e l'istruttoria può ritenersi completa ed esaustiva, senza la necessità di ulteriori interlocuzioni con l'operatore economico.

Per le motivazioni sin qui espresse si rileva, pertanto, ai sensi dell'art. 59 comma 3 lettera c) del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 l'irregolarità dell'offerta presentata dall'operatore Tundo spa.

Firmato

Il Responsabile unico del Procedimento                      Scipioni Valentina

Il Responsabile del procedimento di gara                      Andrea Marchini

Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. n.82/2005 e s.m.i.