**Procedura aperta per l’affidamento del servizio di supporto alla sperimentazione di percorsi di inserimento socio-lavorativo rivolti a minori e giovani adulti presi in carico dai Servizi della Giustizia Minorile e di Comunità – Denominazione lotto “Una rete per l’inclusione” – PON “Legalità FSE/FESR 2014/20 - CIG 84000769FF – CUP J22C18000050007, Totale base d’asta € 795.000,00 (iva esclusa).**

**VERBALE VERIFICA GIUSTIFICAZIONI OFFERTA ECONOMICA N.2**

Con verbale del 25/06/2021 lo scrivente RUP ha provveduto ad analizzare le giustificazioni all’offerta economica presentate in data 11/02/2021 dal Costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese con capofila E.I.T.D. S.R.L. (Mandatario), con mandanti APL Lavoro s.r.l.; Agenzia Per il Lavoro Training & Working – Progetto Europa; Centro Studi Ist. e Form; Istituto Pilota s.r.l.; Mestieri Sicilia – Consorzio di cooperative sociali – Società Cooperativa Sociale; Leader Società Cooperativa Consortile.

Ad esito di tale verbale, con nota prot. n. 29790.U del 26/06/2021, ad integrazione del contraddittorio, sono stati richiesti al suddetto Operatore economico i seguenti chiarimenti:

1. errore di calcolo riportato alla Tavola 3, Rigo 3 delle giustificazioni. Per quanto riguarda uno dei quattro “coordinatori territoriali” e, precisamente, per uno dei tre previsti tra il personale non dipendente (Tavola 3, Rigo 3 delle giustificazioni), si rileva un grave errore di calcolo: come da capitolato la figura è prevista per 720 ore; le giustificazioni indicano un costo orario di € 31,67 per un costo complessivo (31,67\*720) pari a 1.330,00, evidentemente erroneo. Il risultato corretto sarebbe pari a 22.802,40, con una differenza rispetto a quanto imputato nelle giustificazioni di € 21.472,40. Tale errore si riverbera in tutte le successive sommatorie, incidendo gravemente sull'impianto complessivo delle giustificazioni;

2. figura professionale del "segretario". Con riferimento alla suddetta figura professionale le ore offerte (400) risultano inferiori all'impegno minimo (640 ore) richiesto dal capitolato d'oneri;

3. "spese vive" riferite all'attività 6 prevista dal capitolato d'oneri "sensibilizzazione e seminario finale". Nelle giustificazioni non risultano indicate le spese di organizzazione e di realizzazione del seminario finale previsto dal capitolato e dell’incontro pubblico di presentazione del progetto previsto dall’offerta tecnica; altresì non risultano indicate le spese di produzione e stampa del materiale informativo, quali la brochure informativa prevista dall’offerta tecnica;

4. costi relativi alle trasferte. L’importo indicato nelle giustificazioni appare particolarmente contenuto rispetto a quanto previsto dall'art. 5 del capitolato d'oneri che recita “le eventuali spese di viaggio per il personale della Giustizia Minorile non residente nelle città sedi degli incontri saranno a carico dell’Aggiudicatario. Allo stesso modo, saranno a carico dell’Aggiudicatario le spese di viaggio, di vitto e di alloggio per i partecipanti al Convegno finale non residenti nella sede in cui esso si svolgerà, in numero minimo di trenta unità”, tanto che le stime di progetto, come riportate nell’estratto del progetto “una rete per l’inclusione”, allegato al disciplinare di gara, riportano importi, seppur al lordo di iva e ribasso, molto superiori per la voce viaggi, trasferte e soggiorni.

5. costi relativi a quanto previsto dall'art. 6 del capitolato d'oneri "garanzie assicurative". Tali oneri non risultano indicati nelle giustificazioni.

L’Operatore economico ha prodotto i richiesti chiarimenti con nota del 08/07/2021, unitamente a estensione della garanzia provvisoria sino al 30/09/2021.

Con riferimento ai punti sub 1) e sub 2) l’Operatore economico riconosce gli errori materiali riscontrati dall’Amministrazione per un importo complessivo di € 26.315,60, limitandosi, tuttavia, a dedurre tali importi dall’utile originariamente prospettato, che passa dall’importo iniziale di € 33.793,29 (pari al 5% del valore dell’offerta economica) all’importo attuale di € 7.477,69 (pari a poco più dell’1% del valore dell’offerta economica). Di talché il già modesto utile originariamente ipotizzato risulta eroso in modo più che significativo per un banalissimo –e, al contempo, macroscopico nelle proporzioni– errore di calcolo, ancor prima dell’avvio delle attività, riducendosi a poco più di un quinto di quanto prospettato nelle prime giustificazioni.

Per quanto riguarda il punto sub 3), l’Operatore economico rappresenta che le spese di organizzazione del Seminario finale e dell’incontro pubblico di presentazione del Progetto previsto dall’Offerta tecnica sono previste dalla Tavola 5, Rigo 1 delle giustificazioni. Trattasi delle spese relative al responsabile della comunicazione (n. 100 ore per un costo complessivo di € 2.500,00) figura professionale aggiuntiva rispetto a quelle richieste dal Capitolato di gara. L’Operatore economico rappresenta, altresì, che i costi relativi alla produzione e stampa del materiale informativo e le eventuali spese di vitto e di alloggio strettamente legate ai suddetti eventi sono ricompresi nella voce “costi della sede operativa”, stimata nell’ambito delle originarie giustificazioni in € 12.500. Considerato quanto previsto dall’offerta tecnica che, oltre all’evento finale richiesto dal Capitolato aggiunge un evento di presentazione iniziale, considerate le spese di vitto e di alloggio per i partecipanti al Convegno finale non residenti, stimati dal Capitolato d’oneri “in numero minimo di trenta unità”, considerate le spese di produzione e stampa del materiale informativo, considerati gli oneri organizzativi non riferiti alle risorse umane necessari ad assicurare la buona riuscita dei due eventi (quali oneri per la sede degli eventi, strumentazione di supporto presso la sede degli eventi etc) e delle ulteriori azioni di sensibilizzazione previste nel capitolato e nell’offerta tecnica, ne consegue che l’importo di € 12.500 di cui alla voce “costi della sede operativa” delle originarie giustificazioni sia integralmente assorbito per tali finalità, risultando a malapena sufficiente per queste ultime e non residuando margini reali per sostenere qualsivoglia altro costo, quali i costi generali e di sede, gli oneri relativi alla strumentazione nella disponibilità del gruppo di lavoro, gli oneri per i materiali d’uso e di consumo, ordinariamente ricompresi in voci quali “costi della sede operativa”. Pur volendo considerate tali voci minime, tenuto conto anche delle possibili economie di scala cui accenna l’Operatore economico, aggiudicatario di altro appalto presso il Ministero della Giustizia, attualmente in corso di attuazione[[1]](#footnote-1), non risulta plausibile ipotizzare un costo nullo o comunque talmente irrilevante da non gravare in alcun modo sulla costruzione dell’offerta economica e sull’ordinata ed efficiente esecuzione del servizio.

Per quanto riguarda il punto sub 4) l’Operatore economico conferma che l’importo di € 5.000 indicato nelle originarie giustificazioni fa riferimento, rispetto a quanto previsto dall’art. 5 del capitolato d’oneri, alle “eventuali spese di viaggio per il personale della Giustizia Minorile non residente nelle città sedi degli incontri”, nonché alle spese di viaggio per i partecipanti al Convegno finale non residenti nella sede in cui esso si svolgerà. L’Operatore economico ribadisce che la voce di spesa, così dimensionata, tiene conto della metodologia operativa proposta in offerta tecnica ed in particolare al servizio migliorativo relativo all’uso della piattaforma Cisco Webex Meetings, che consente l’organizzazione e la gestione di incontri on-line che di fatto ridurranno al minimo gli incontri in presenza. In proposito si evidenzia come la modalità della video-conferenza è prevista sia dal capitolato che dall’offerta tecnica come modalità alternativa possibile e non come unica opzione integralmente sostitutiva della partecipazione in presenza alle attività previste dal progetto. Viceversa, l’importo riservato a tali spese nell’ambito dell’offerta è talmente modesto da essere appena sufficiente a coprire le spese di viaggio per i partecipanti al convegno finale, stimati in numero minimo di 30 dal capitolato d’oneri (ciò, pur volendo considerare importi unitari contenuti per le spese di questi ultimi), sottraendo di fatto alla disponibilità dell’Amministrazione appaltante l’opzione di realizzare taluni degli incontri previsti, in particolare della Attività 1, 2 e 3.1 del Capitolato, con la partecipazione di proprio personale in presenza. L’Amministrazione appaltante è sostanzialmente privata della possibilità di decidere, nel rispetto delle normative vigenti relative all’emergenza pandemica, l’eventuale realizzazione in presenza di talune attività. Ciò è reso ancor più evidente dalla dicotomia tra la stima dell’Operatore economico per tale voce di spesa e quella effettuata dall’Amministrazione in sede di progetto (allegato al Capitolato d’oneri e, pertanto, nella disponibilità dei concorrenti) per la voce “viaggi e trasferte”, ammontante, seppur al lordo d’IVA, a € 63.400,00, senza considerare gli analoghi costi previsti per il seminario finale, del tutto incomparabile con quanto indicato dall’Operatore economico. Né sarebbero sufficienti a compensare tale ridotta disponibilità eventuali economie sulla voce “costi per cauzione e spese notarili”, di cui accenna l’Operatore economico.

Per quanto riguarda il punto sub 5), l’Operatore economico riferisce che gli oneri relativi alle “garanzie assicurative” di cui all’art. 6 del Capitolato d’oneri sono stati considerati nelle giustificazioni alla voce di spesa “costi per cauzione e spese notarili” pari a € 7.000,00. Tale importo appare effettivamente adeguato a coprire gli oneri derivanti tanto da cauzione e spese notarili, quanto dalle garanzie assicurative per i destinatari del progetto, pur non ravvedendosi margini per economie significative che possano compensare altre voci di spesa, come accennato dall’Operatore economico.

In conclusione, l’analisi delle giustificazioni e dei successivi chiarimenti ha condotto ad evidenziare alcuni aspetti intrinsecamente fragili della costruzione dell’offerta economica, con particolare riferimento alla sostanziale mancata considerazione di costi generali e di sede, di oneri relativi alla strumentazione nella disponibilità del gruppo di lavoro, nonché oneri per i materiali d’uso e di consumo e alla considerevole sottovalutazione delle spese relative alle trasferte. Per queste ultime si evidenzia come di fatto, in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, all’Amministrazione appaltante è sottratta la disponibilità di scelta sulle modalità organizzative di talune attività (in presenza o mediante piattaforma Cisco Webex Meetings), potendo l’Amministrazione appaltante di fatto usufruire solo della modalità mediante piattaforma.

Si evidenzia altresì come le spese per la sicurezza e per le risorse umane appaiono correttamente stimate in relazione ai vincoli posti dalle rispettive normative e, pertanto, non suscettibili di dar luogo a economie tali da poter compensare altre voci di spesa.

Per quanto riguarda i “costi per cauzione e spese notarili” non si ravvedono, come già evidenziato, margini per economie significative che possano compensare adeguatamente le sottostime individuate con riferimento ad altre voci di spesa e segnatamente “costo relativo alle trasferte”.

Con riferimento, infine, all’utile, a seguito della revisione operata in ragione delle segnalazioni dell’Amministrazione appaltante, nei chiarimenti del 08/07/2021 viene indicato un utile particolarmente esiguo, pari a € 7.477,69, corrispondente a poco più dell’1% del valore economico dell’offerta. Secondo consolidata giurisprudenza “*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*” (*ex plurimis* Consiglio di Stato, Sez. V, n. 269 del 17 gennaio 2018; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5435 del 31 luglio 2019; Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4090 del 25 giugno 2020). Tuttavia, se è vero che non esiste un utile minimo al di sotto del quale l’offerta deve considerarsi anomala, è altresì vero che l’offerta deve avere una sua intrinseca credibilità, in assenza della quale viene meno la fiducia della Stazione appaltante sulla affidabilità dell’aggiudicatario.

Nel caso di specie l’importo da ultimo indicato quale utile non appare idoneo non solo a far fronte agli ordinari imprevisti che caratterizzano fisiologicamente lo svolgimento di un appalto, ma, ancor prima, a dare idonee garanzie rispetto alle sottostime evidenziate con riferimento alle voci di spesa denominate nelle giustificazioni “costo relativo alle trasferte” e “costo della sede operativa”. Per effetto delle suddette sottostime l’utile effettivo deve verosimilmente ritenersi prossimo allo zero, se non addirittura negativo, ponendo concrete perplessità circa la sostenibilità e la realizzabilità dell’offerta.

Infine, le richiamate sottostime sono emerse non già da un esame limitato ad alcune voci di spesa, ma da uno scrutinio complessivo di tutti gli elementi di giustificazioni proposti, dai quali, nel loro insieme, si desume una mancanza di equilibrio nelle costruzione dell’offerta economica, che risulta, pertanto, carente dei requisiti di congruità e sostenibilità, tanto da non offrire adeguate garanzie di affidabilità per la regolare esecuzione dell’appalto.

In data 21/07/2021 gli elementi istruttori e le valutazioni sopra rappresentati, sono stati da me RUP illustrati, per il relativo parere, alla Commissione giudicatrice, che ha ritenuto di condividerli.

Per quanto sopra, in esito alla procedura di verifica dell’anomalia, in qualità di RUP propongo alla Stazione appaltante di:

* procedere alla dichiarazione di anomalia e, pertanto, all’esclusione dell’offerta presentata dal Costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese con capofila E.I.T.D. S.R.L. (Mandatario), con mandanti APL Lavoro s.r.l.; Agenzia Per il Lavoro Training & Working – Progetto Europa; Centro Studi Ist. e Form; Istituto Pilota s.r.l.; Mestieri Sicilia – Consorzio di cooperative sociali – Società Cooperativa Sociale; Leader Società Cooperativa Consortile;
* procedere all’aggiudicazione dell’appalto in oggetto all’unico altro concorrente, che segue in graduatoria, Costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese con capofila Consorzio Mestieri Puglia società cooperativa sociale (Mandatario), con mandanti Fareimpresa srl; Inventare insieme Onlus; La Città essenziale consorzio di cooperative sociali soc. coop. soc.; Associazione "Centro Studi Opera Don Calabria"; Cooperativa "Prospettiva" Soc. Coop. Sociale Onlus; Mestieri Campania Consorzio di cooperative sociali soc.coop. sociale; Co.Re. Cooperazione Reciprocità consorzio di cooperative sociali soc. coop. Sociale, previa estensione della garanzia provvisoria.

Roma, 21/07/2021

IL R.U.P.

Silvia Mei

Per presa visione e condivisione

La Commissione giudicatrice

Il Presidente – Concetto Zanghi

Il Componente – Margherita Maria Dascola

Il Componente – Elena Rossi

1. “Servizio finalizzato alla costituzione e rafforzamento delle Reti territoriali dei Servizi di inclusione sociale attraverso consulenza organizzativa volta ad aumentare le opportunità di inserimento e la formazione professionale mediante l’orientamento e l’inserimento per 200 soggetti tramite tirocini formativi accompagnati da attività di tutoraggio- Progetto Innovazione Sociale dei servizi di reinserimento delle persone in uscita dai circuiti penali” CIG 79452568A9- CUP J43D18000080006 [↑](#footnote-ref-1)