

***Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Provveditorato Regionale per l'Emilia Romagna e Marche***

Decreto 1015 del 29 agosto 2023

Procedura di Gara finalizzata all'affidamento del servizio di fornitura di generi alimentari necessari all'Amministrazione per il confezionamento del vitto - Lotto 2 CIG 925776013C (C.C. Ferrara, C.C. Forlì, C.C. Ravenna e C.C. Rimini). Decreto di esclusione della Ditta Domenico Ventura S.r.l.

IL PROVVEDITORE

Premesso che:

- con sentenza n.00371/2023 del 14 giugno 2023 il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, ha annullato il Decreto del 18 gennaio 2023, n. 23, di aggiudicazione della procedura di Gara per l'affidamento della fornitura di generi alimentari per il confezionamento vitto per i ristretti degli istituti penitenziari di C.C. Ferrara, C.C. Forlì, C.C. Ravenna e C.C. Rimini (Lotto 2), nonché gli atti presupposti;
- con la suddetta sentenza il T.A.R. per l'Emilia-Romagna ha disposto la riapertura del procedimento di verifica dell'anomalia delle offerte presentate dalla Ditta Domenico Ventura S.r.l., nel quadro di una valutazione sintetica e globale, sulla base di quanto statuito dal medesimo Collegio: a) raffronto dei costi della manodopera con le tabelle ministeriali aggiornate; b) valutazione degli oneri di trasporto; c) valutazione dell'utile, in ragione della verifica di cui alla lettera a); d) valutazione del costo dell'ulteriore operatore presso la Casa Circondariale di Rimini;
- che con nota prot. n. 0000467.ID del 29 agosto 2023 il Responsabile Unico del Procedimento ha rimesso a questa Stazione Appaltante il processo verbale di rinnovazione della procedura di verifica dell'anomalia, ex art. 97, comma 5, del d.lgs. 50/2016, in relazione all'esclusione della Ditta Domenico Ventura S.r.l. per il Lotto 2;

tenuto conto che:

- il confronto con l'operatore economico, in sede di rinnovazione della verifica di anomalia, costituisce un precipitato della citata Sentenza, quindi, con portata conformativa del giudicato;
- è stato richiesto alla Ditta Domenico Ventura S.r.l., con le note prot. 0030023.U del 19 giugno 2023, di integrare le giustificazioni sul costo del personale (quale raffronto con le tabelle ministeriali aggiornate), sul trasporto merci e sul mancato computo dell'operatore presso la Casa Circondariale di Rimini, che erano state rese in sede di prima valutazione.
- le giustificazioni di risposta, fornite dalla Ditta Ventura non hanno offerto alla procedura di valutazione tutti gli elementi informativi necessari a verificare il costo della manodopera, nei termini di cui alle sentenze del T.A.R. per l'Emilia-Romagna; in particolare

rilevato che:

- la nota di risposta trasmessa con PEC, datata 4 luglio 2023 (acquisita al prot.n.0032311.E), predisposta dalla Ditta Domenico Ventura S.r.l.
- § il prospetto di calcolo (allegato n. 1), per la determinazione aggiornata del "Costo Medio Orario" della Tabella Ministeriale del "Settore del terziario della distribuzione e dei servizi", approvata con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del 19 maggio 2010, per le imprese con oltre 50 dipendenti (allegato n. 2) non fornisce una *"deduzione puntuale dello scostamento dai valori tabellari aggiornati"* come richiesto dall'Amministrazione;
- § per il mancato computo dell'ulteriore operatore presso la Casa Circondariale di Rimini, la ditta Domenico Ventura S.r.l., nel riconoscere l'errore commesso circa la mancata previsione nei relativi documenti, fornisce elementi a sostegno della possibilità di coprire tale esigenza redistribuendo le maggiori ore indicate a beneficio degli altri istituti compresi nel Lotto 2 di riferimento. In sostanza, sopprimerrebbe attraverso una redistribuzione delle ore complessive su tutti gli istituti, ma non chiarisce in che modo.
- § relativamente ai costi di trasporto, la Ditta fornisce una preliminare descrizione delle modalità di svolgimento di tale attività, richiamando in particolare la relazione tecnica prodotta in sede di presentazione dell'offerta: il servizio si attua su due direttrici distinte; la prima, per prodotti freschi, con rifornimenti effettuati direttamente dai fornitori presso la sede degli istituti penitenziari; la seconda, per i prodotti secchi, conservati e dei surgelati, tramite la piattaforma centrale presso l'interporto di Nola. Nel primo caso i costi dei trasporti rimangono a carico dei subfornitori, mentre per quanto riguarda la seconda ipotesi, la ditta espone, con dettagliata argomentazione, che qui si richiama integralmente, il criterio utilizzato per determinare il costo sostenuto per trasportare le merci dalla città di Nola, ove ha sede la piattaforma di distribuzione della ditta, alle sedi di destinazione. Tale argomentazione, al solo scopo di comprovare il costo così determinato, viene supportata dall'allegazione di un'offerta economica acquisita dalla Ditta presso una società di trasporto. Sul punto si ritengono accoglibili le giustificazioni fornite dall'Operatore Economico, in quanto le deduzioni e la documentazione prodotta convergono a giustificare il costo della voce trasporto dell'offerta.
- L'Amministrazione con nota n.0033996.U del 13 luglio 2023, ha rinnovato la richiesta di maggiori chiarimenti in merito ai costi tabellari aggiornati e alla modalità attraverso le quali si giunge ai risultati indicati nella sopradetta tabella "allegato 1";
- con la nota datata 20 luglio 2023 (assunta al prot. n. 0035305.E del 21 luglio 2023), la ditta Domenico Ventura S.r.l. riscontrando nel merito la richiesta di maggiore dettaglio per la determinazione del costo della mano d'opera, fornisce ulteriori elementi di comprensione riguardo al calcolo e all'applicazione di alcune misure percentuali per Inail, Inps ed altri oneri ma non esaurisce tutte le questioni. In particolare non offre chiarimenti in merito alla determinazione del proprio costo orario della mano d'opera basata sul parametro delle ore

teoriche in luogo di quelle mediamente lavorate così come previsto dalla tabella ministeriale del 2010, onde effettuarne un primo raffronto. Non chiarisce per la voce "festività retribuite medie" l'indicazione in n. 2 in luogo di n.3 previste della tabella del 2010;

- con nota n. 0036112 del 27 luglio 2023 vengono richieste alla Ditta ulteriori chiarimenti circa: a) la motivazione dell'utilizzo del parametro "divisore fisso", per la determinazione delle ore teoriche in luogo di quello da utilizzare per la determinazione delle ore mediamente lavorate come indicato dalla tabella ministeriale; b) diversa previsione di n. 2 giorni in luogo di 3 giorni per la voce festività retribuite medie; c) la necessità di indicare un puntuale e nuovo piano organizzativo che evidenzi la redistribuzione del monte ore complessivo del lotto 2 di riferimento relativamente alla voce del mancato computo dell'ulteriore operatore presso la Casa Circondariale di Rimini;
- con PEC del 02 agosto 2023 (assunta al prot. n. 0037201.E del 2 agosto 2023) la Ditta fornisce le ulteriori giustificazioni tutt'altro che esaustive per i chiarimenti richiesti in merito alla determinazione del costo della mano d'opera. Sinteticamente il mancato chiarimento conferma il fatto che nella determinazione del proprio costo del lavoro ha tenuto conto di un divisore più alto legato pertanto alle ore medie convenzionali in luogo di quello utilizzato per le tabelle ministeriali del 2010 che si basano su un divisore più basso, attraverso il quale si va a determinare il costo del lavoro in base alle ore medie lavorate. Circa la voce delle festività retribuite medie, precisa che l'indicazione di n. 2 è la misura attualizzata al contratto vigente, in quanto nell'anno 2010 erano appunto n. 3. Per la Casa Circondariale di Rimini fornisce un piano di redistribuzione puntuale delle ore. In sintesi vengono recuperate un'ora per ognuna delle sedi già previste e destinate a coprire le ore necessarie per la sede riminese;

ritenuto che:

- dalle valutazioni in merito alla verifica dell'offerta anomala condotta dal R.U.P. unitamente ai componenti della Commissione giudicatrice a fronte delle giustificazioni addotte dalla ditta Domenico Ventura S.r.l., si può dedurre una positiva valutazione per le voci:
 - § *"valutazione degli oneri di trasporto"*, in quanto le deduzioni e la documentazione prodotta convergono a giustificare il costo della voce trasporto dell'offerta;
 - § *"valutazione del costo dell'ulteriore operatore presso la Casa Circondariale di Rimini"*, in quanto l'integrazione prospettata dalla Ditta può essere valutata positivamente ai fini della verifica della sostenibilità dell'offerta, vieppiù che questa avviene a saldi invariati del costo della manodopera. In effetti si prospettata una redistribuzione delle ore inizialmente previste per l'intero Lotto 2, a dire dell'azienda in eccesso rispetto a quelle effettivamente necessarie, e comunque giustificabili dal presupposto che l'organizzazione del lavoro costituisce una scelta propria dell'impresa, entro il limite della logicità della valutazione operata;

- nel merito, delle giustificazioni che la stessa Ditta adduce per la verifica del costo della mano d'opera e per valutazione dell'utile, in ragione della verifica del predetto costo, **non se ne può dedurre una positiva valutazione**. Nel dettaglio:

§ l'attività di verifica viene condotta con riferimento ai dati aggiornati delle singole voci che compongono il "Costo Medio Annuo+Incidenze", riferita a un V livello, e che costituisce, quest'ultimo, la base per la determinazione del "Costo Medio Orario". Per maggiore chiarezza è opportuno precisare, che la Tabella Ministeriale determina il "Costo Medio Orario" rapportando il "Costo Medio Annuo" comprensivo delle incidenze, alle "Ore Mediamente Lavorate" (1666 pari a 138 ore mensili), frutto queste dello sconto dalle "Ore Teoriche" (40 ore x 52,2 settimanali pari a 2088, quindi 174 ore mensili) delle "Ore Mediamente non lavorate" (422: Ferie, permessi retribuiti, festività medie infrasettimanali, malattia, gravidanza, infortunio, assemblee sindacali, permessi, formazione, permessi R.L.S. – L. 626/94).

o Le fonti di riferimento utilizzate sono state le seguenti:

- a) Tab. M - minimi contrattuali da marzo 2018 – CCNL¹: Paga base; Contingenza + EDR;
- b) Art. 205 CCNL¹: Anzianità (due scatti)
- c) Art. 215 CCNL¹: Terzo Elemento
- d) Artt. 154 e 208 CCNL¹: Festività retribuite medie (2 giorni)²
- e) Art. 220 CCNL¹: Tredicesima
- f) Art. 221 CCNL¹: Quattordicesima
- g) Aliquote in vigore dal 1° gennaio 2022 (l. 234/2021) - aliquote nettizzate³: INPS
- h) Note Ditta Domenico Ventura S.r.l. del 20 luglio 2023⁴: INAIL
- i) Art. 2120 del codice civile: Trattamento fine rapporto e Rivalutazione TFR
- j) Art. 221 CCNL¹: Contributo Ente Bilaterale
- k) Art. 79 CCNL¹: Previdenza Complementare
- l) Art. 104 CCNL¹: Fondo EST di Assistenza Sanitaria Integrativa⁵
- m) Comma 1, art. 16, del d.lgs., 15 dicembre 1997, n. 446: Incidenza IRAP
- n) Art. 77 del D.P.R., 22/12/1986: Incidenza IRES.

§ Dal raffronto tra la Tabella Ministeriale (allegato n.2) e il prospetto di calcolo della Ditta Ventura (allegato n. 1), si rileva, per quest'ultima, la mancanza dei seguenti elementi: Anzianità (due scatti); Rivalutazione TFR; Previdenza Complementare. Vengono, invece, indicate dalla Ditta, voci quali: Ferie e Permessi, senza fornire per ognuna delle stesse, e per quelle mancanti al precedente capoverso, elementi di chiarimento e contributo alcuno

¹ CCNL per i dipendenti da aziende del Terziario della Distribuzione e dei Servizi del 30 luglio 2019

² Nel 2022 le festività ricadenti nella giornata di domenica erano pari a 2

³ <https://www.lavorofacile.it/news/contributi-2022--le-aliquote-nettizzate-in-vigore>

⁴ L'aliquota viene comunicata annualmente alle ditte dall'INAIL con Mod. 20SM: <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/assicurazione/premio-assicurativo/autoliquidazione/consultazione-dei-tassi-applicabili.html>

⁵ Le voci QUAS e QUADRIFOR non si applicano, in quanto riferite ai sensi degli artt. 109 e 105 CCNL ai soli quadri

volto a far comprendere la determinazione del costo della manodopera, rispetto alle voci contemplate nella Tabella Ministeriale del 2010.

- § in sede di prima verifica dell'anomalia, la Ditta aveva giustificato il costo complessivo del personale tenendo conto di un costo medio orario di € 17,10. Con le successive giustificazioni, in sede di rinnovazione del procedimento in esecuzione della sentenza del TAR, integra fornendo un prospetto di calcolo (cfr. allegato n. 1), che determina un costo medio orario effettivo per l'azienda di € 16,99. Precisa, comunque, di aver tenuto conto nell'elaborazione dell'offerta di un costo superiore, pari a € 17,10, valore minimo, questo, indicato dalla Tabella Ministeriale non aggiornata. La Ditta afferma di aver utilizzato per la determinazione di tale costo orario (€ 16,99) quale divisore il parametro indicato dal contratto collettivo nazionale di 168 ore medie convenzionali mensili. Sull'ulteriore richiesta di chiarimento della Stazione Appaltante circa l'utilizzo di tale parametro in luogo delle "Ore mediamente lavorate" pari a 138 mensili, come previsto dalla Tabella Ministeriale, non fornisce alcun utile chiarimento. A tal riguardo la semplice riparametrazione del costo medio mensile per la retribuzione di un V livello, come indicato dalla stessa Ditta, rapportato alle "Ore mediamente lavorate", come previsto dalla tabella Ministeriale, determinano un costo medio orario per ore mediamente lavorate pari € 20,68, ben superiore al valore medio utilizzato nella determinazione dell'offerta. Inoltre, pur facendo un diverso ragionamento, ovvero, escludendo le voci Ferie e Permessi considerate dalla Ditta nell'operare il raffronto rispetto alla tabella Ministeriale, pari a € 195,72, si ridetermina una retribuzione media mensile di € 2.659,18, con un conseguente costo medio orario per ore medie lavorate di € 19,27 ($2.659,18:138$). Per entrambi, comunque ne deriva un costo ben superiore a € 17,10 indicato dalla Ditta nell'offerta.
- § L'Amministrazione ha ritenuto di dover rideterminare il costo medio orario aggiornando i dati della Tabella Ministeriale, individuando un costo di € 18,96 (cfr. allegato 3). Ne consegue un maggior costo medio orario della manodopera, rispetto a quello indicato dalla Ditta pari a € 1,86 ($€ 18,96 - € 17,10$). Emerge, pertanto, in tutte le ipotesi prese in considerazione, che il costo medio orario della mano d'opera indicato dalla ditta è considerevolmente più basso. Di conseguenza, il costo complessivo del personale in ragione del costo orario tabellare, aggiornato dall'Amministrazione in € 18,96, ridetermina l'incidenza sulla diaria giornaliera su cui è basata l'offerta dell'Operatore Economico. Ne deriva che, da un costo complessivo della manodopera per l'intera durata dell'appalto (48 mesi) di € 239.298,49, si passa a un importo pari a € 265.327,75, che rapportato alle presenze complessive del Lotto 2 (996.588) determina un'incidenza per diaria giornaliera di € 0,2662, con un maggior differenziale per €. 0,0261 rispetto alla quota documentata in atti dalla Ditta. Ne consegue, pertanto, alla luce del maggior costo della manodopera, la necessaria verifica per la sostenibilità dell'offerta presentata dalla Ditta;

§ il maggior onere relativo al costo della manodopera €. 0,0261, rapportato all'utile evidenziato dall'impresa nell'ambito delle giustificazioni complessive pari a €. 0,0049 risulta troppo elevato al punto da annullarlo completamente generando una conseguente perdita pro/diaria di €. 0,0212.

- dalla rivalutazione sintetica e globale, l'offerta della Ditta Domenico Ventura S.r.l. non risponde ai requisiti di sostenibile e realizzabilità, alla luce di quanto previsto dal comma 1, dell'art. 97, del d.lgs. 50/2016.

DECRETA E DISPONE

- le premesse del presente provvedimento formano parte integrante e sostanziale e vengono qui integralmente richiamate;
- l'esclusione della Ditta Domenico Ventura S.r.l. dalla Procedura di Gara finalizzata all'affidamento del servizio di fornitura di generi alimentari necessari all'Amministrazione per il confezionamento del vitto - Lotto 2 CIG 925776013C (C.C. Ferrara, C.C. Forlì, C.C. Ravenna e C.C. Rimini) per mancato superamento della valutazione dell'anomalia dell'offerta presentata per insostenibilità della stessa.
- la notifica del presente decreto alla Ditta Domenico Ventura S.r.l. e la pubblicazione, ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 50/2016, nella sezione trasparenza del sito istituzionale del Ministero della Giustizia.

In applicazione di quanto previsto dall'art. 3, comma 4, della legge n. 241/90, avverso il presente provvedimento di esclusione è possibile proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna nel termine di 30 giorni dalla data di ricezione, da parte dell'interessato, della comunicazione del presente provvedimento.

Bologna, 29 agosto 2023

IL PROVVEDITORE REGIONALE
Dott.ssa Gloria Manzelli