



PROC. N. 3478/A/2022 - PROCEDURA APERTA PER L'AFFIDAMENTO TRIENNALE DEL SERVIZIO DI PRELIEVO E RECAPITO DELLA CORRISPONDENZA DEGLI UFFICI DELLA GIUNTA REGIONALE DELLA CAMPANIA - CIG: 93161813C4

VERIFICA DELLE GIUSTIFICAZIONI DELL'OFFERTA ANOMALA (ART. 97, COMMI 1-5-6-7 DEL D.LGS. N. 50/2016 E S.M.I.)

PREMESSO CHE:

le Linee guida n. 3, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni», approvate dal Consiglio dell'Autorità con deliberazione n. 1096 del 26/10/2016 ed aggiornate al D.Lgs. n. 56 del 19/04/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1007 dell'11/10/2017, prevedono: ... Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, invece, la verifica sulle offerte anormalmente basse è svolta dal RUP, con l'eventuale supporto della commissione nominata ex articolo 77 del Codice.

il giorno 14 Febbraio 2023 alle ore 9.45 presso gli uffici del Servizio Gare sito in Napoli alla via Metastasio 25-29, il sottoscritto dott. Antonio Cossa, in qualità di Responsabile Unico del Procedimento, ha proceduto ad esaminare le giustificazioni dell'offerta tecnico-economica del **CENTRO SICUREZZA ITALIA (C.S.I.) srl**, classificatasi prima in graduatoria, come riportato nel seguente prospetto:

OPERATORE	PUNTEGGIO OFFERTA TECNICA	PUNTEGGIO OFFERTA ECONOMICA	PUNTEGGIO TOTALE	ANOMALIA SI/NO
C.S.I. SRL	70	28,28	98,28	
POST & SERVICE GROUP	65,76	30	95,76	
SAILPOST S.P.A	55,96	27	82,96	NO
CRC POST	50,32	25,89	76,21	NO
LEM PARH SAS	18,92	29,49	48,41	NO

Le giustificazioni richieste e presentate entro i termini di scadenza fissati sono le seguenti:

- Prime giustificazioni richieste in data: PI012488-22 del 16/12/2022-Risposta: PI012816-22 del 28/12/2022;
- Integrazioni alle giustificazioni richieste in data: PI000403-23 del 13/01/2023 - Risposta: PI000686-23 del 23/01/2023;
- Ulteriori precisazioni, richieste in data 31/01/2023 nel corso del contraddittorio - Risposta: PI001152-23 del 07/02/2023

In merito alle giustificazioni prodotte, il sottoscritto relaziona quanto segue:

- 1) Nelle ultime integrazioni prodotte, l'operatore economico (**CENTRO SICUREZZA ITALIA**) ha indicato (tabella a pagina 7), come contratto collettivo di lavoro applicato, quello del

Terziario CNAI e, sulla base di tale CCNL, ha calcolato il relativo costo della manodopera in € 117.223,00 triennale, scaturente dai costi orari riportati nella predetta tabella e pari a:

Qualifica	Livello contrattuale	Costo orario (€)
Postino	4	13,51
Impiegato	4	15,16
Operaio	5	14,26
Impiegato	2	16,03
Direttore Generale	1	17,10
Impiegato	3	15,49
Impiegato	6	14,01

A tal riguardo, si evidenzia che il comma 16 dell'art. 23 del D.Lgs. 50/2016 (codice degli Appalti) prevede che :” Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali”.

In proposito, si deve, innanzitutto, evidenziare che, come riscontrato anche in seguito ad indagini effettuate, il Ministero del Lavoro ha rilevato, all'esito di un'accurata istruttoria, che il CCNL TERZIARIO CNAI, utilizzato dal Concorrente (C.S.I.) nella sua offerta, **non può considerarsi siglato da rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori) comparativamente più rappresentative (sentenza Consiglio di Stato 04699/2015).**

A maggior sostegno di quanto sopra, si evidenzia che l'ultimo CCNL del 14/07/2020 relativo alla contrattazione tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le organizzazioni sindacali e quelle dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi per il personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali, riporta le tabelle del costo orario.

Successivamente il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha poi confermato con D.D. n. 29 del 16/04/2021 le tabelle sopracitate che per il livello 5° (corrispondente alla qualifica di postino livello 4° del CCNL Terziario CNAI) riporta un costo orario di € 15,66 invece del costo orario di € 13,51 riportato dal Concorrente.

Quindi, sebbene il contratto Terziario CNAI non possa ritenersi invalido, tenuto conto che non vi sono norme che ne prevedono espressamente la nullità o l'inefficacia, è però evidente che il vigente sistema normativo pone come parametro di riferimento, per la valutazione della congruità degli oneri per il lavoro del personale impiegato negli appalti pubblici, i costi determinati dalle tabelle predisposte dal Ministro del lavoro. E tali tabelle hanno, come esclusivo riferimento, i valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi di entrambe le parti che lo sottoscrivono.

Il possibile utilizzo, nel settore pubblico, di contratti collettivi di lavoro stipulati da sigle sindacali che non hanno il sufficiente grado di rappresentatività (e che per questo non sono considerati nella determinazione delle citate tabelle ministeriali) costituisce, pertanto, un'evidente anomalia del sistema.

Si è quindi affermato che devono considerarsi anormalmente basse le offerte che si discostino in modo evidente dai costi medi del lavoro indicati nelle tabelle predisposte dal Ministero del Lavoro in base ai valori previsti dalla contrattazione collettiva, con la conseguenza che può ritenersi ammissibile un'offerta che da essi si discosti, purché lo scostamento non sia eccessivo e vengano salvaguardate le retribuzioni dei lavoratori, così come stabilito in sede di contrattazione collettiva.

Tutto ciò premesso, è evidente che l'operatore economico ha presentato un'offerta economica molto inferiore all'importo della gara, per aver calcolato il costo del lavoro sulla base di un contratto sottoscritto da sigle sindacali non rappresentative, con uno scostamento rispetto al costo determinato in base alle tabelle predisposte dal Ministero del Lavoro pari al 13,73 % $(15,66 - 13,51)/15,66 * 100$, (soffermandoci solo sulla prima voce della tabella a pag. 7 delle ultime integrazioni alle giustifiche dell'operatore economico), **che certamente è da considerarsi eccessiva.**

- 2) Nonostante esplicita richiesta, formulata nel corso del contraddittorio, di produrre tutte le voci di costo (paga tabellare, contingenza, scatti anzianità, indennità, tredicesima, quattordicesima, TFR, INPS, INAIL, ecc), che hanno contribuito alla determinazione dei costi orari per ciascun livello contrattuale riportati nella tabella a pag. 7 delle ultime integrazioni alle giustifiche, l'operatore economico non ha ritenuto di produrre alcunché al riguardo, non consentendo all'Amministrazione di poter fare le sue opportune valutazioni, fermo restando lo scostamento eccessivo di cui al punto precedente.
- 3) Sempre a pag. 7 delle ultime giustifiche presentate in data 07/02/2023, l'operatore economico riporta una tabella riepilogativa con un costo della manodopera complessivo di € 117.223,00 come da modello A5 dell'offerta economica presentata. Il suddetto costo rappresenta un dato non corretto in quanto scaturisce da una serie di calcoli errati derivanti dalla mancata conversione dei minuti in ore, come di seguito a titolo esemplificativo riportato, ma riguardante tutte le voci della tabella:
 - a) Alla terza riga della tabella, in corrispondenza della quinta colonna - numero di ore mensili lavorative per ogni addetto alla postalizzazione – qualifica impiegato – viene riportato il dato di 10 ore e 47 minuti, in luogo di 10,78 ore convertendo i minuti in ore, che moltiplicato per il numero di mesi previsti dal bando di gara (36) per espletare il servizio in oggetto, dà un valore relativo al numero di ore annuali per unità pari a 377, in luogo di 388,08 ore. Di conseguenza il costo complessivo per n.2 unità della voce addetti alla postalizzazione è pari ad € 11.766,59, anziché € 11.430,62 come erroneamente riportato dall'operatore economico.Il costo complessivo della manodopera risulta, quindi, essere di € 117.970,82 anziché € 117.223,00 come riportato a pag. 7 delle giustifiche e nel modello A5 dell'offerta economica in fase di gara.
- 4) Il costo per effettuare il servizio di prelievo e recapito della corrispondenza ci è dato dal riferimento normativo fondamentale rappresentato dalle **Linee Guida Anac** (Determinazione n. 3 del 9 Dicembre 2014 - Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali – Gazzetta Ufficiale n.1 del 2 gennaio 2015) che stabiliscono dei precisi parametri come di seguito elencati:
 - un addetto ogni 120.000 lettere ordinarie da spedire nell'arco dell'anno
 - un addetto ogni 30.000 raccomandate da spedire nell'arco dell'anno

- un addetto ogni 17.143 notifiche da spedire nell'arco dell'anno

L'operatore economico, invece, effettua una stima per le varie fasi del processo di prelievo e recapito della corrispondenza che non scaturisce da precisi parametri di riferimento quali quelli dell'ANAC.

- 5) Ancora a pag. 7 delle ultime giustifiche presentate in data 07/02/2023 l'operatore economico riporta un costo del trasporto totale pari a € 98.584,67 dato dalla somma del costo del carburante, del costo dei pedaggi, del costo di manutenzione delle auto e del costo di assicurazione, prendendo come riferimento **i costi sostenuti negli ultimi tre anni** relativi alle 8 auto che verranno impiegate per lo svolgimento del servizio oggetto di gara; al summenzionato costo poi vengono aggiunti ulteriori costi fissi pari a € 36.000 relativi a 3 vetture prese in comodato d'uso. La somma dei costi variabili e dei costi fissi dà un valore pari a € 134.549,50. L'operatore economico ha effettuato una stima relativa alla quota parte in percentuale di incidenza per l'Affidamento triennale del servizio di prelievo e recapito della corrispondenza degli Uffici della Giunta Regionale della Campania del 9,68 % per un valore di € 13.024,39. Si rileva che tale stima rientra in una valutazione relativa allo storico degli ultimi tre anni, senza inserire nell'ambito dei costi variabili (carburante, pedaggi, manutenzione, assicurazione) nessun riferimento relativo ai maggiori costi da sostenere per far fronte agli impegni che scaturiscono dalla nuova commessa; la percentuale del 9,68% risulta quindi essere errata. Si aggiunge inoltre, che non viene fatto nessun riferimento all'estensione territoriale della Regione Campania e alla sua costituzione morfologica del suo territorio che, invece, riveste un'importanza fondamentale per una corretta valutazione dei costi di percorrenza da punto a punto che impattano in maniera significativa sulla voce complessiva di costo del trasporto. Pertanto, non essendo stata presentata alcuna documentazione a supporto di quanto dichiarato, la stima, sia in termini di valore assoluto, che in termini percentuali, risulta aleatoria e pertanto non attendibile.
- 6) A pag.8 delle giustifiche l'operatore economico riporta un costo delle sedi che utilizza per tutti i servizi analoghi che svolge per altri Enti pari ad € 37.200,00 e stima un'incidenza per l'affidamento in oggetto pari al 9,68% per una somma di € 3.600,00. Pertanto, non essendo stata presentata alcuna documentazione a supporto di quanto dichiarato la stima, sia in termini di valore assoluto, che in termini percentuali, risulta aleatoria e pertanto non attendibile.

Per tutte le motivazioni fin qui esposte, le giustificazioni, fornite dal CENTRO SICUREZZA ITALIA srl, non sono valutate sufficienti ad escludere l'anomalia con la conseguenza che l'offerta tecnico economica, valutata nel suo complesso, risulta inaffidabile.

Pertanto, si ritiene dover procedere all'esclusione del CENTRO SICUREZZA ITALIA dal prosieguo delle operazioni di gara.

Il RUP

dott. Antonio Cossa

