



Oggetto: Gara d'appalto per l'affidamento della gestione del nido d'infanzia G. Maramotti per il periodo 01/09/2016 – 30/06/2019 (all. IX del D. lgs. 50/2016)- Valutazione della congruità dell'offerta economica

Premesso che:

- con determinazione del Direttore 30.16 (prot. 85/AD/2016) del 25/05/2016 avente per oggetto "Determina a contrarre per l'indizione di procedura aperta per l'affidamento della gestione del nido d'infanzia G. Maramotti per il periodo 01/09/2016 – 30/06/2019 (all. IX del D. lgs. 50/2016)" è stata disposta l'indizione di procedura aperta in oggetto per una spesa complessiva, per il periodo contrattuale di riferimento, di **€ 854.100, 00** (oltre iva se dovuta) (**€ 1.708.200, 00** quale importo totale comprensivo della facoltà di ripetizione o rinnovo per ulteriori tre anni ex artt. 35 co. 4 e 63 comma 5 del d.lgs 50/2016) e con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa;
- la procedura aperta è stata esperita, così come previsto dal bando, in data 2/8/2016, per la prima seduta pubblica di apertura delle offerte e successivamente, al termine delle valutazioni qualitative del progetto da parte della Commissione, in data 6/8/2016 per l'apertura delle offerte economiche;
- che veniva quindi approvata in via provvisoria l'aggiudicazione alla ditta Baby & Job s.r.l, che aveva ottenuto il seguente punteggio :
offerta tecnica/ elementi qualitativi - punteggio riparametrato :43, 68
offerta economica (ribasso del 10, 5%) – punteggio: 30
- il Direttore dell'Istituzione, in qualità di RUP della procedura aperta, ha attivato in data 16/08/2016 ai sensi dell'art. 97 comma 6, ultimo comma, del D. lgs.50/2016 le procedure di richiesta verifica dei prezzi e congruità dell'offerta, ritenendola potenzialmente anomala;
- che la ditta Baby & Job s.r.l. ha risposto in data 06/09/2016 dettagliando alcune voci dell'offerta ;
- che il RUP, ritenendo che quanto riportato nella nota del 6 settembre, non completasse il quadro per una piena valutazione dell'offerta e, al contrario, in alcuni punti fosse contraddittorio, ha formulato in data 29/09/2016 una nuova richiesta elencando specifici punti ritenuti critici;
- che la ditta Baby & Job s.r.l. ha risposto nei termini proposti (il 25 ottobre 2016) con una seconda nota che, dopo un attento esame, è stata valutata non esaustiva;
- che il RUP, valutata la complessità degli argomenti, con nota del 16/12/2016, ha ritenuto di richiedere alla ditta di fornire entro il 9 gennaio 2017 ulteriori approfondimenti.

Considerati gli elementi che la Ditta ha fornito e che, insieme alle richieste avanzate dall'Istituzione, costituiscono allegato alla presente relazione, si rappresenta quanto segue:

In merito ai **ricavi**

La Ditta Baby & Job, nella risposta alla **prima richiesta** di giustificativi avanzata dall'Istituzione, ipotizzava un **fatturato annuale** (periodo settembre-dicembre) derivante dal servizio di euro

536.387, 00 così calcolato:

- Compenso dell'Amministrazione euro 326,68 mensili a bambino (euro 365 a base di gara – 10, 5% di ribasso);
- Retta media mensile a carico delle famiglie euro 361,00 (stabilita nel Capitolato di gara);
- Totale ricavo mensile a bambino euro 678,68. Tale importo, moltiplicato per 78 bambini (tale è il n° dei bambini che vengono indicati nel bando) e moltiplicato per 10 mesi di calendario scolastico, porterebbe, secondo la ditta, ad un fatturato teorico annuale di euro 536.387,00 (pag. 2 della risposta della Ditta del 6 settembre) che diventa euro 536.386,50 a pag 5 dello stesso documento).

Al riguardo si rileva:

- Il calcolo non è corretto. Infatti, moltiplicando $678,68 \times 78 \times 10$ si ottiene un risultato di euro 529.370,40. Si tratta probabilmente di un refuso; infatti sommando 326,68 a 361, ne risulta un totale di euro 687,68 (anziché 678,68); tale importo, moltiplicato per 78 bambini e per 10 mesi, porta a un risultato corretto di euro 536.390,40, che si avvicina al fatturato teorico riportato dalla ditta (euro 536.387,00) pur non essendo coincidente. Pur nella irrilevanza dell'errore sul risultato finale, non si può non sottolineare la incongruenza e la poca precisione dei singoli dati.
- Il fatturato complessivo così indicato dalla Ditta (euro 536.386,50) viene riportato nella Tabella di Sintesi (a pag 5) a giustificazione dell'offerta presentata. Tale dato non tiene conto delle seguenti disposizioni dell' art. 4, punto IV del Capitolato:
 - In caso di assenza per certificata malattia di un bambino non inferiore a 20 giorni consecutivi, l'Appaltatore si impegna ad applicare una riduzione sulla retta del 30%. L'Istituzione verserà comunque l'intero ammontare del corrispettivo.
 - L'Appaltatore applicherà riduzioni in caso di famiglie con più figli frequentanti il servizio e/o servizi gestiti dalla stessa ditta e nel caso di avvio scaglionato del servizio, in analogia a quanto definito per i servizi comunali.

La Ditta Baby & Job aveva posto un quesito preciso al riguardo durante la procedura di gara (quesito n°8) a cui l'Istituzione aveva risposto, riportando il punto del Capitolato succitato e precisando " Non sono previste compensazioni da parte dell'Istituzione Scuole e Nidi d'Infanzia del Comune di Reggio Emilia per queste specifiche riduzioni. La contribuzione delle famiglie è gestita direttamente dall'aggiudicatario".

Si ritiene pertanto non congruo e sovrastimato il dato relativo al fatturato indicato. L'incidenza storica delle assenze (fermo restando trattarsi di valutazione che avrebbe dovuto eseguire ex ante l'operatore economico) è pari a oltre il 24% mediamente, e, nel periodo di avvio del servizio (mese di settembre) tale percentuale arriva a superare il 26% per l'ingresso scaglionato. Pur non comportando tali assenze un'automatica riduzione del fatturato, una valutazione corretta dei ricavi avrebbe dovuto considerare tale dato.

Riguardo ai **costi**

Si osserva quanto segue:

Nella Tabella di Sintesi sopracitata, si ritiene che la voce **utenze** (nella quale si presume essere ricomprese le spese per riscaldamento, energia elettrica e telefonia), quantificata in euro 10.000,00, sia sottostimata rispetto ai dati storici in possesso dell'Istituzione. Tali dati storici si attestano mediamente, nelle strutture direttamente gestite dall'Istituzione, di analoga superficie, per i soli costi di energia elettrica e riscaldamento in euro 13.700 circa; tale dato, in una struttura con caratteristiche e volumetria simili al nido Maramotti, si eleva a circa 18.000 euro. Il sopralluogo obbligatorio previsto dal bando di gara aveva lo scopo di fornire elementi al riguardo.

Inoltre non si ritiene congrua la voce delle **spese generali** (quantificata in euro 11.780,00 che rappresenta il 2,32% del costo complessivo dichiarato che ammonta a euro 506.501,13, nel documento di risposta alla **prima richiesta** di chiarimenti.

Tale giudizio di incongruità si conferma (e si rafforza) a seguito della rideterminazione dei costi che la ditta ha effettuato nella risposta alla **terza richiesta** di chiarimenti, portando il costo complessivo annuale del servizio offerto da euro 506.501,13 a euro 530.675,89. Infatti, con la nuova determinazione dei costi, la percentuale di incidenza delle spese generali si riduce al 2,21%. Né potrebbe modificarsi tale giudizio di incongruità anche se si aggiungesse all'importo previsto per le spese generali, la voce "varie ed eventuali" quantificate in 4.000 euro. La percentuale di incidenza sarebbe, in questo caso, del 2,9%. Tale valutazione di incongruità, oltre che fondata sulle percentuali che solitamente vengono utilizzate dalle ditte appaltatrici (e che vanno dal 10% al 18%), trova conferma nelle voci che la Ditta dichiara ricomprendere e precisamente:

- fideiussioni, coperture assicurative, spese registrazione contratto
- le attività di segreteria, amministrative e gestionali connesse alla gestione del nido
- consulenze legali, fiscali e tributarie
- costi di sede
- imposte e tasse.

Riguardo al **costo del lavoro**

La tematica del lavoro, particolarmente importante e rilevante per la qualità di un servizio e in modo particolare di un servizio rivolto a bambini piccoli, è stata oggetto di una richiesta di chiarimenti, a seguito della prima comunicazione di giustificazione del prezzo da parte della Ditta e di una successiva richiesta di ulteriori approfondimenti.

L'attenzione dell'Istituzione su questo aspetto ha radici nell'esperienza dei servizi educativi reggiani, che sono conosciuti in tutto il mondo per la qualità del progetto educativo offerto ai bambini e alle famiglie. La qualità si fonda su una complessità di condizioni, tra cui l'organizzazione e la formazione del personale educativo è elemento fondamentale. Alle insegnanti è infatti affidata la progettazione del quotidiano non attraverso l'esecuzione di procedure date da altri, ma attraverso una continua osservazione dei bambini nei contesti e un lavoro collegiale. La stabilità e continuità di insegnanti e personale di cucina è condizione perché il sapere prodotto nel lavoro quotidiano sia fondamento di una formazione costante e di una quotidianità ricca. In un lavoro così delicato e impegnativo è inoltre da sempre attenzione dell'Istituzione il riconoscimento sociale del lavoro degli insegnanti che passa da un trattamento contrattuale e salariale adeguato.

Prima di analizzare nel dettaglio le voci di costo del personale si ritiene evidenziare che :

- La Ditta ha dichiarato nella **prima comunicazione dei giustificativi** un costo di personale di euro **386.971,13**
- Nella **terza comunicazione** ha effettuato un riconteggio dei costi che sono passati dall'importo iniziale di euro 386.971,13 a euro **411.145,89**.
- Tale riconteggio ha ridotto l'**asserito utile dichiarato** nella prima comunicazione, da euro 29.885, 37 a euro **5.710, 61**.
- Alla richiesta di chiarimenti sulla tipologia dei contratti applicati (nel progetto presentato in sede di gara veniva scritto che le insegnanti per es. lavoravano 36 ore settimanali - orario che, nel contratto di lavoro che la Ditta dichiara di applicare, corrisponde ad un tempo pieno) è stato risposto che le insegnanti erano assunte a parttime ciclico o verticale e che il riferimento normativo era il D. Lgs 61/2000 l'art.1 comma 2 lett e).

Tale riferimento non è corretto in quanto:

l'art.1 comma 2 lett e) recita: "Per "lavoro supplementare" (si intende) quello corrispondente alle prestazioni lavorative svolte oltre l'orario di lavoro concordato fra le parti ai sensi dell'art 2, comma 2 ed entro il limite del tempo pieno";

-anche in questo caso, come in altri casi riscontrati nelle comunicazioni della Ditta, si ritiene si tratti di un refuso. La Ditta riporta infatti nella sua comunicazione, il seguente testo, che corrisponde all'art 1, comma 2, lett d): " Per "rapporto di lavoro a tempo parziale di tipo verticale" (si intende)

quello in relazione al quale risulti previsto che l'attività lavorativa sia svolta a tempo pieno, ma limitatamente a periodi predeterminati nel corso della settimana, del mese o dell'anno";

- in ogni caso, il D. Lgs 61/2000 è stato abrogato dall'art. 55 del D. Lgs 15.6.2015, n°81 "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art1, comma 7, della Legge 10.12.2014 n°144".

Con la richiesta datata 16 dicembre 2016 il RUP ha inteso acquisire informazioni ulteriori relativamente al costo del personale, voce predominante nell'economia dell'offerta. In particolare il rapporto orario dei dipendenti ed il sistema di calcolo del costo orario.

Si riportano, di seguito, le considerazioni facendo riferimento al conteggio che la Ditta ha fatto nella **terza risposta** agli ulteriori chiarimenti richiesti.

In questa terza risposta la Ditta ha effettuato un riconteggio dei costi del personale che sono passati dall'importo iniziale di euro **386.971,13** a euro **411.145,89**.

La tabella per la determinazione delle ore mediamente lavorate fornita dalla ditta Baby & Job il 9/1/2017, assumendo una osservazione del RUP, ricalcola la media annua delle ore non lavorate inserendo l'indicatore "malattia - gravidanza-infortunio" (precedentemente non previsto): per il III livello (educatori) indica quindi 325 ore non lavorate corrispondente a 25 ore di festività sopresse, 180 ore di ferie e 120 ore per gravidanza infortunio e malattia. Da qui si ricavano **1547** ore annue mediamente lavorate. Per i profili ausiliari invece le ore mediamente non lavorate sono riportate come 334 ricavate da : 24 ore festività sopresse, 190 ore di ferie e 120 malattia gravidanza infortunio: in questo caso il totale delle ore mediamente lavorate risulta essere **1646**.

Prendendo come riferimento le tabelle ministeriali (Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali) è innegabile, come viene specificato nella nota della Baby & Job del 9 gennaio, che le stesse "*non assumono valore di parametro assoluto ed inderogabile*" ma è altrettanto innegabile che, al di là della valorizzazione delle singole voci (*suscettibili di scostamento in relazione a valutazioni statistiche e analisi aziendali*) esse svolgono una funzione fondamentale nel definire quali voci debbano essere convenzionalmente prese in considerazione al fine della determinazione del costo del lavoro.

Non è un caso che venga sempre valorizzata, oltre alla voce festività sopresse (di media 4 giornate) anche la voce festività (vale a dire le giornate di festa che cadono infrasettimanalmente) che varia di anno in anno: per il 2016, per esempio, 8 giornate (1°gennaio-Epifania-lunedì di Pasqua-25 aprile-2 giugno-15 agosto-8 dicembre-Natale).

Tenendo quindi come riferimento l'anno solare 2016 occorre aggiungere alle ore non lavorate ulteriori **48** ore determinate considerando 6 ore di media per 8 giornate di festa infrasettimanale. Con il nuovo conteggio le ore annue mediamente lavorate per il Livello III (Educatori) corrispondono a **1499** mentre per gli ausiliari I/II livello **1598**.

Calcolando il costo orario per i vari profili professionali partendo dalla *tabella A- calcolo del costo del lavoro* riportata nella nota del 9 gennaio, suddividendo il costo annuo per le ore mediamente lavorate si arriva a determinare la seguente tabella

FIGURA	COSTO ORARIO
1 COORDINATORE	€ 16,59
13 educatori	€ 14,84
1 educatore sostegno	€ 14,84
4 ausiliari	€ 12,97
1 cuoco	€ 13,92

Considerando i 10 mesi di attività del servizio, presi come base di calcolo nella nota del 9 gennaio 2017, corrispondenti a 4,33 settimane x 10 mesi, quindi 43,3 settimane (cfr. tabella Orario di lavoro pag.5), nel prospetto che segue vengono messi a confronto i costi del personale calcolati in base alla tariffa oraria indicata dalla Ditta Baby & Job (che comunque risulta di € 1.148, 05 maggiore rispetto al costo riportato a pag.5, che è indicato in euro 411.145,89, probabilmente per un refuso) ed i conteggi determinati in base al costo orario comprensivo di festività infrasettimanali. La differenza, e pertanto il maggior costo, è di **€ 12.977, 01**.

Si precisa che nella tabella del costo del personale, che la Ditta ha indicato nella stessa pag 5 succitata, nell'importo complessivo di euro 411.145,89, non viene indicato alcun importo alle voci "Costo sostituzioni" e "Varie ed eventuali", mentre a pag 2 della stessa nota, nel paragrafo "Precisazioni in merito al calcolo del personale", al punto 2 (costo del personale in sostituzione) e nella pagina successiva, si fa riferimento all'accantonamento di euro 2.740 annui per "spese extra relative alle gestione del personale(ad es. per assenze superiori a quelle stimate)" e all'accantonamento di "euro 4.000 per spese varie ed eventuali o maggiori costi".

Nel riepilogo complessivo dei costi (pag 6 della stessa comunicazione del 9.1.2017) dell'accantonamento di euro 2.740 non vi è più traccia. Viene riportata la sola voce " Varie ed eventuali" per un importo di euro 4.000, già commentata a proposito dell'incongruità della voce "Spese generali", a pagina 2 della presente relazione .

Tale riepilogo, comprensivo di tutte le voci indicate dalla Ditta, porterebbe quindi ad un "Totale Costi" pari a euro 533.415,89 (anziché euro 530.675,89) e di conseguenza l'Utile d'Impresa asserito dalla Ditta risulterebbe pari ad euro 2.970,61(anziché euro 5.710,61).

Inoltre se consideriamo che il servizio con i bambini funziona dal 1/9 al 30/6 non è possibile pensare che il personale lavori solo dal 1/9 e concluda il 30/6. Da un punto di vista organizzativo qualche giornata di lavoro in agosto per la predisposizione degli ambienti e in luglio per la sistemazione successiva non può non essere prevista, per cui un conteggio reale della spesa del personale dovrebbe tener conto perlomeno di **44** settimane (se non **45** come avviene nei servizi comunali gestiti direttamente dall'Istituzione Scuole e Nidi d'Infanzia e nelle strutture attualmente gestite in appalto con altre ditte) .

Il conteggio cambia quindi ulteriormente come si può vedere nel prospetto.

FIGURA	NR ORE SETTIMA NALI	COSTO ORARIO indicato da Baby & job il 9 genn 2017	43,3	COSTO ORARIO DETERMINATO CON PARAMETRI comprensivi di festività infrasettimanali	43,3	44	45
1 COORDINATORE	35	16,11	24414,705	16,59	25142,145	25548,6	26129,25
13 educatori	470	14,38	292647,38	14,84	302008,84	306891,2	313866
1 educatore sostegno	20	14,38	12453,08	14,84	12851,44	13059,2	13356
4 ausiliari	125	12,59	68143,375	12,97	70200,125	71335	72956,25
1 cuoco	25	13,52	14635,4	13,92	15068,4	15312	15660
sostituzioni							
varie ed eventuali							
			€ 412.293,94		€ 425.270,95	€ 432.146,00	€ 441.967,50

In ogni caso, le considerazioni sul costo del personale fin qui proposte di fatto annullano l'utile d'impresa che a pagina 6 della nota del 9 gennaio viene valorizzato in € 5.710,61 (o più correttamente, come sopra esposto, in euro 2.970,61) e portano l'offerta complessiva in negativo rispettivamente per € 7.266,40 (43,3 settimane) o € 14.141,45 (44 settimane) oppure € 23.962,95 (45 settimane).

Considerato in via conclusiva e per quanto sopra esposto, che:

- I ricavi dichiarati dalla Ditta non possono essere ritenuti congrui;
- I costi di utenze e spese generali non sono coerenti con dati storici e non è data

motivazione plausibile degli importi indicati;

- I costi di personale non sono correttamente calcolati;

L'asserito utile, stimato nella prima comunicazione in euro 29.885,37 e corretto nella terza comunicazione in euro **5.710,61**, non solo non è riscontrabile, ma si evidenzia una significativa perdita della gestione.

Valutato inoltre che :

- —diverse sentenze del Consiglio di Stato affermano che il giudizio di anomalia costituisce tipica espressione di discrezionalità tecnica (cfr Sentenza del Consiglio di Stato n° 2573/2015e altre), e che è nella competenze e nella professionalità del RUP valutare la congruità dell'offerta della Ditta Baby & Job;
- —altro indiscusso orientamento giurisprudenziale ha rilevato come il concorrente chiamato a fornire le giustificazioni, non possa modificare il contenuto dell'offerta, essendo tenuto a fornire le stesse nel quadro degli elementi essenziali ed immutabili della propria offerta contrattuale(tra le tante: TAR Campania, Napoli, Sez V, 7.6.2016, n° 2860; TAR Toscana, Sez I, 5.6.2016 n°787);
- —le valutazioni di congruità dell'offerta devono essere compiute in modo globale e sintetico, con riguardo alla serietà dell'offerta nel suo complesso e non con riferimento alle singole voci. E' stata valutato il caso concreto e pur nella consapevolezza che un utile all'apparenza modesto può comportare un vantaggio significativo (prosecuzione attività lavorativa, pubblicità...) come peraltro dichiarato dalla Ditta nella terza comunicazione inviata e che nelle gare pubbliche non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala, si ribadisce che è giurisprudenza consolidata che un utile pari a zero o l'offerta in perdita rendono *ex se* inattendibile l'offerta economica (crf. Sentenze del Consiglio di Stato n°2953/2015, n°5128/2015, n° 2444/2014 e altre).

Sentito il parere della Commissione Giudicatrice.

Si ritiene pertanto che, sulla base di quanto sopra esposto, l'offerta economica della Ditta Baby & Job, sia da considerarsi, nel suo complesso, non congrua, in quanto la perdita rende l'offerta non realizzabile concretamente, esponendo l'Istituzione a rischi di gravi disservizi per l'utenza.

Si dichiara pertanto l'anomalia della offerta.

Si rimette la presente relazione al Servizio Appalti, per il seguito di competenza.

Il Responsabile Unico del Progetto e Presidente della Commissione Giudicatrice

Dott.ssa Paola Cagliari

Reggio Emilia, lì 20.02.2017