



# PREFETTURA DI BRINDISI

## UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

### RUP VERBALE N. 3 DEL 18.03.2022

GARA EUROPEA A PROCEDURA APERTA PER LA FORNITURA DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEL C.P.R. (CENTRO GOVERNATIVO DI PERMANENZA E RIMPATRIO) DI BRINDISI IN CONTRADA RESTINCO PER UNA RICETTIVITÀ DI 48 POSTI. CIG 89192963E7 - **Valutazione offerte anomale. Graduatoria finale.**

L'anno 2022 il giorno 18 del mese di marzo alle ore 11,00, nei locali della Prefettura di Brindisi il R.U.P. Dott. Michele Albertini,

**Visti** i propri verbali n. 1 del 10.11.2021 e n.2 del 17.12.2021;

**Premesso** che con verbale n. 7 del 31.01.2022 la Commissione di Gara, nominata con D.P. 77721 del 22.12.2021, ha definito, sulla base della valutazione delle offerte tecniche ed economiche, la graduatoria finale dei partecipanti alla gara in oggetto, come di seguito

<b>1. Assoc. ONLUS LA MANO DI FRANCESCO</b>	<b>Punti totali 100,00 Offerta Anomala</b>
<b>2. COSTITUENDO RTI CONSORZIO HERA E AGH RESORT SRL</b>	<b>Punti totali 91,18 Offerta Anomala</b>
<b>3. GESTIONE ORIZZONTI SRL</b>	<b>Punti totali 84,47 Offerta Anomala</b>
<b>4. SOC.COOP.SOC. BADIA GRANDE</b>	<b>Punti totali 67,22</b>
<b>5. TAKE CARE SRL</b>	<b>Punti totali 51,92</b>

**Atteso** che con nota n. 11483 del 21.02.2022 il Presidente della Commissione di Gara ha trasmesso i verbali (n.1-2-3-4-5-6-7-8) con le risultanze della valutazione dell'offerta tecnica ed economica degli operatori partecipanti evidenziando che l'offerta della prima classificata, Ass. ONLUS LA MANO DI FRANCESCO di Favara (Ag), della seconda classificata Costituendo RTI CONSORZIO HERA E AGH RESORT SRL e della terza classificata GESTIONE ORIZZONTI SRL di Monteroduni (IS) sono risultate comunque anomale.

**Considerato** che a seguito di tale trasmissione il sottoscritto RUP ha invitato, con nota n. 8186 del 07.02.2022 le ditte prime tre classificate, Ass. ONLUS LA MANO DI FRANCESCO di Favara (Ag), Costituendo RTI Consorzio Hera di Castelvetrano (TP)/AGH Resort srl di Carovigno e GESTIONE ORIZZONTI SRL di Monteroduni (IS), ai sensi dell'art. 97 comma 3 del D.Lg.vo 50/2016, a fornire le giustificazioni relative al ribasso offerto in rapporto alle voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara, nonché le giustificazioni relative al valore delle opere/servizi aggiuntivi o migliorativi proposti in rapporto al valore economico dell'appalto, sulla scorta dell'art. 4 del citato art.97.

**Fatto presente** che l'Ass. ONLUS LA MANO DI FRANCESCO di Favara (Ag) ha presentato le proprie giustificazioni con nota pec prot. 10248 del 15.02.2022, che il Costituendo RTI Consorzio Hera di Castelvetrano (TP)/AGH Resort srl di Carovigno le ha presentate con nota pec prot. 10237 del 15.02.2022 e la Società GESTIONE ORIZZONTI SRL di Monteroduni (IS) ha presentato le proprie giustificazioni con nota pec 9597 del 11.02.2022.



# PREFETTURA DI BRINDISI

## UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

Tutto quanto sopra rappresentato, prima di procedere alla valutazione della documentazione prodotta, sulla base della giurisprudenza consolidata in materia di verifica delle giustificazioni sull'offerta anomala, si rileva che:

- l'anomalia può anche riguardare il margine utile, qualora i costi esposti e l'incidenza delle spese generali non consentano un minimo apprezzabile margine di utile d'impresa. Peraltro, pur escludendosi che una impresa possa produrre un'offerta economica sguarnita di qualsiasi previsione di utile, non sussiste una quota di utile rigida al di sotto della quale la proposta dell'appaltatore debba considerarsi incongrua per definizione;
- la verifica di congruità deve comunque considerare analiticamente tutti gli elementi giustificativi forniti dai concorrenti, né può essere limitata alle voci di prezzo più significative che concorrono a formare l'offerta: non devono, infatti, essere giustificati i singoli prezzi, ma si deve tenere conto della loro incidenza sull'offerta complessiva;
- il giudizio sul carattere anomalo o meno delle offerte non deve mirare a ricercare inesattezze in ogni singolo elemento, bensì a valutare se l'offerta nel suo complesso sia seria ed attendibile e trovi rispondenza nella realtà di mercato ed in quella aziendale; può pertanto ritenersi anomala un'offerta solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendono l'intera operazione economica non plausibile e, pertanto, non suscettibile di accettazione da parte della stazione appaltante;
- la motivazione dell'anomalia deve essere particolarmente diffusa ed analitica solo nel caso in cui l'amministrazione esprima un giudizio negativo che fa venir meno l'aggiudicazione; quando invece l'Amministrazione considera correttamente e soddisfacentemente formulato l'insieme delle giustificazioni, non occorre un'articolata motivazione, ripetitiva delle giustificazioni ritenute accettabili. (C.S. Sez. V, 22/01/2011 n. 1090). In sostanza per il giudizio favorevole non sussiste il dovere di motivazione analitica e puntuale, essendo invece sufficiente una motivazione stringata e una motivazione espressa *per relationem* alle giustificazioni addotte dall'impresa qualora si tratti, come è per le giustificazioni offerte dalle imprese concorrenti, di documentazione scritta e depositata agli atti, che, nel momento in cui viene acquisita al procedimento, assume un valore giuridico che rende possibile il richiamo.

Chiarito quanto sopra, si procede quindi all'analisi della documentazione trasmessa dall'Ass. ONLUS LA MANO DI FRANCESCO di Favara (Ag).

Premesso che la Ditta ha offerto un ribasso in gara del 22,49%, si evidenzia che la ONLUS La Mano di Francesco nella nota pec del 15 febbraio u.s., ha prospettato i costi dei servizi e delle forniture proposte, nonché le misure organizzative per l'esecuzione dei servizi richiesti.

Preso atto degli approfondimenti fatti direttamente e del confronto anche con la commissione di gara, dalla puntuale disamina dei costi, analizzati e rapportati alle voci di cui al capitolato di appalto e all'allegato B stima dei costi (allegati al bando), dell'offerta tecnica migliorativa presentata dalla Ditta, nonché dell'offerta complessiva presentata, NON si giustifica il ribasso offerto del 22,49% per le seguenti motivazioni:

Costo del Lavoro - La ditta nei prospetti dettagliati ha riportato un costo complessivo del personale di € 427.039,00 comprensivo delle prestazioni base e di quelle aggiuntive offerte in gara e oggetto di valutazione



# PREFETTURA DI BRINDISI

## UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

da parte della Commissione. Premesso che per la gara in argomento è prevista la clausola sociale per gli operatori già in servizio, dalla analisi dei conteggi risulta che per le prestazioni aggiuntive di operatore diurno e di operatore notturno le ore riportate (e conteggiate) non sono conformi a quanto offerto in gara, atteso che la Ditta ha offerto 3 operatori diurni e 3 operatori notturni in aggiunta a quelli in servizio. Orbene, anche dallo stesso conteggio riportato dalla Ditta nella tabella delle prestazioni ordinarie, si evince che il turno da considerare è di 42 ore settimanali, per cui l'offerta di 3 operatori in più, dovrebbe consistere in 126 ore settimanali in più, corrispondenti a 6552 ore annuali anziché a 3.774 ore come riportato in tabella. Analogamente il costo sarebbe di € 81.703,44 anziché € 46.687,00. Analogo discorso deve farsi per gli operatori notturni per i quali, evidenziato che la ditta calcola impropriamente un costo orario identico a quello diurno (per cui senza maggiorazione notturna), si dovrebbe avere per l'offerta migliorativa n. 6552 ore suppletive (anziché 2.340) per un costo (a tariffa diurna, e non notturna come dovrebbe) di € 81.703,44 anziché quello riportato di € 46.687,00 (non corrispondente altresì alle ore indicate). Tali importi comporterebbero un maggiore costo del personale di almeno € 70.032,88 (senza considerare altre valutazioni quali appunto la mancata applicazione di tariffe notturne, alcuni inquadramenti, le tariffe dell'area medica/infermieristica, ecc.) che già da solo renderebbe l'offerta non giustificata.

Continuando, ancora meno congruo (se non di assoluta inadeguatezza) deve considerarsi il costo unitario del pasto (colazione, pranzo e cena), riportato per € 5,60/giornata alimentare sulla base dell'accordo con la ditta Gam Ristorazione. Tale importo, infatti, risulta essere ridotto di quasi il 50% rispetto a quello in gara (€ 10,20), definito dal Ministero dell'Interno sulla base della delibera Anac n. 1204 del 23.11.2016. Nel settore, ancora recentemente, nell'appena espletato bando di gara della Regione Puglia per le mense ospedaliere, sono stati presi in riferimento gli stessi importi Anac rivalutati, per i seguenti costi minimi unitari posti a base d'asta: colazioni € 1,19 pranzo € 6,14 e cena 5,75. Nel caso dei CPR è obbligatoria la somministrazione delle 3 tipologie di pasti, per cui il ribasso di circa il 50% (connesso vieppiù alle normative Covid che hanno imposto ulteriori prescrizioni nel settore mense) sicuramente deve ritenersi poco praticabile se non a nocimento del servizio o della qualità dei prodotti in uso.

Continuando nella disamina, si osserva che per le spese di pulizia la ditta ha previsto una spesa complessiva di € 6.320,00 a fronte dell'importo in gara di € 17.520,00 anche qui con un ribasso del 64%. Tale importo, dichiara la ditta, è da riferirsi unicamente ai servizi di derattizzazione e di deblattizzate per € 3.060,00 (v. preventivo della ditta Abraxas Ambiente di Brindisi) e al costo dei detersivi per € 3.260,00 anno specificando, viceversa, che il costo del personale per la pulizia ordinaria giornaliera, come previsto dal capitolato d'oneri, è ricompreso nel costo complessivo del personale, senza però che risultino, nella tabella del personale da assumere, addetti alle pulizie. Tale costo, pertanto, è del tutto indicativo e non corrispondente alle prestazioni richieste dal bando.

Continuando, anche per le altre voci di spesa previste (lavanderia, prodotti lettereschi e per l'igiene personale, farmaci e Kit di primo ingresso) i ribassi superano sempre il 50% dell'importo a base.

Altrettanto ribassati e sottostimati risultano le spese per oneri aziendali e sicurezza sui luoghi di lavoro, appena € 4.520,00, così come le spese generali di appena € 2.800,00.



# PREFETTURA DI BRINDISI

## UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

*Il comma 5 dell'art. 97 del D.Lg.vo 50/2016 prevede che "La stazione appaltante.. esclude l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 4 o se ha accertato..."*

Nel caso di specie, sulla base delle precisazioni sopra riportate, la Ditta concorrente ha cercato di giustificare l'anomalia riveniente principalmente dal forte ribasso economico del 22,49% (oramai da anni non più proposto dalle ditte del settore) e da proposte migliorative onerose (neanche correttamente contabilizzate) cercando di riequilibrare il grave costo del personale della propria proposta (comunque non esatto) con l'abbattimento di oltre il 50% di tutti gli altri costi previsti e indicati nell'allegato B) al capitolato speciale denominato "Stima dei costi medi di riferimento dei servizi di accoglienza". Invero, nonostante tale tentativo, come detto nella parte motivazionale, la Ditta non ha giustificato né il costo del personale (riportando ore non totali) né il costo delle pulizie (calcolandolo in maniera non corrispondente al capitolato).

Come può facilmente osservarsi, la particolarità e specificità del servizio di accoglienza di cittadini stranieri non può prescindere dalla congruità di tutte le voci interessate (e non soltanto di alcune di esse) trattandosi, appunto, di servizi che devono garantire la vivibilità e il sostentamento degli ospiti, nonché la salubrità dei luoghi di accoglienza.

Ciò che conta, nella valutazione dell'anomalia è l'attendibilità dell'offerta e la sua idoneità a fondare un serio affidamento per la corretta esecuzione dell'appalto (Cons.Stato, V, 18 dicembre 2018, 7129; 29 gennaio 2018, n. 589), nella offerta della Associazione Onlus La Mano di Francesco tale garanzia di sostenibilità di tutti i servizi non è per niente assicurata, in considerazione, altresì, delle maggiori prestazioni previste dal nuovo capitolato d'oneri approvati con DM 29.01.2021 e oggetto della nuova gara.

Per tutte le sopra esposte e dettagliate motivazioni, in ottemperanza al comma 1 dell'art.97 del D.Lg.vo 50/2016 che richiede *"..un giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta"*, **l'offerta anomala dell'Ass. Onlus La Mano di Francesco NON si ritiene giustificata e aderente al suddetto dettato normativo per cui si dichiara la stessa ESCLUSA dalla gara.**

Si passa alla verifica delle giustificazioni presentate dalla seconda classificata la cui offerta è risultata anomala: Costituendo RTI Consorzio HERA e AGH Resort srl.

Le giustificazioni prodotte dalla suddetta Società sono regolarmente pervenute il 15 febbraio 2022, entro il termine previsto.

In questo caso, preso atto degli approfondimenti fatti direttamente e del confronto anche con la commissione di gara ed evidenziato che il RTI ha offerto un ribasso in gara del 10%, dalla puntuale disamina dei costi analizzati e rapportati alle voci di cui al capitolato di appalto e all'allegato B stima dei costi (allegati al bando), nonché dell'offerta tecnica migliorativa presentata dalla Ditta, si ritiene giustificata l'offerta complessiva presentata per le seguenti motivazioni:

Il costo complessivo del personale quantificato in € 480.577,32 (comprensivo delle unità aggiuntive offerte in gara) è del tutto in linea con quello a base di gara, atteso che proprio il maggior costo delle unità aggiuntive è giustificato dal RTI dai risparmi sulle altre voci di costo (pasti, lavanderia, effetti lettereschi, Kit, ecc.) per un costo complessivo pro capite pro die di € 38,68 a fronte di un importo offerto in gara di € 39,51, per cui remune-



# PREFETTURA DI BRINDISI

## UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

rativo anche di utile (circa € 1,00 pro capite pro die) oltre che di possibili recuperi di eventuali scostamenti di maggiori costi temporanei.

Le motivazioni sopra esposte - con rimando completo *per relationem* alle giustificazioni presentate dal RTI - sono da ritenersi esaustive e dalle stesse si rileva la sostenibilità dei costi dichiarati che concorrono a determinare il prezzo unitario dell'offerta.

*Il comma 5 dell'art. 97 del D.Lg.vo 50/2016 prevede che "La stazione appaltante.. esclude l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 4 o se ha accertato..."*

Il RUP, pertanto, valuta le giustificazioni presentate esaustive e sufficienti a dimostrare che l'offerta risulta, nel suo complesso, NON ANOMALA per cui è ritenuto valido il punteggio conseguito di punti 66,43 sull'offerta tecnica e punti 24,75 sull'offerta economica (per un totale di punti 91,18) con un ribasso del prezzo del 10% rispetto al prezzo a base d'asta.

Si passa alla verifica delle giustificazioni presentate dalla terza classificata la cui offerta è risultata anomala: Gestione Orizzonti srl

Le giustificazioni prodotte dalla suddetta Società sono regolarmente pervenute l'11 febbraio 2022, entro il termine previsto.

In questo caso, preso atto degli approfondimenti fatti direttamente e del confronto anche con la commissione di gara ed evidenziato che la SRL ha offerto un ribasso in gara del 11%, dalla puntuale disamina dei costi analizzati e rapportati alle voci di cui al capitolato di appalto e all'allegato B stima dei costi (allegati al bando), nonché dell'offerta tecnica migliorativa presentata dalla Ditta, si ritiene giustificata l'offerta complessiva presentata per le seguenti motivazioni:

La srl Gestione Orizzonti ha presentato, invero, quale propria giustificazione della anomalia solo un scheda sinottica dei costi, senza alcuna ulteriore precisazione o commento in merito. Tuttavia, anche se sarebbe stato preferibile una più completa presentazione della propria offerta, si osserva che la citata scheda sinottica è comunque dettagliata per le singole voci di costo di cui all'Allegato B al Capitolato Speciale di gara.

Nel merito dei costi riportati, si avverte una approssimativa contabilizzazione degli stessi che sicuramente giustifica l'offerta complessiva, ma che sarebbe da verificare per alcune singole voci di costo (es. sovrastima dei costi di personale, sottostima dei costi dei pasti e altro).

Come detto in premessa, però " ..il giudizio sul carattere anomalo o meno delle offerte non deve mirare a ricercare inesattezze in ogni singolo elemento, bensì a valutare se l'offerta nel suo complesso sia seria ed attendibile e trovi rispondenza nella realtà di mercato ed in quella aziendale" e a tal riguardo, sicuramente l'importo offerto in gara di € 39,07 (su € 43,90 di gara) pro capite pro die, a fronte del costo complessivo pro capite pro die di € 38,07 giustificato dalla Società, sarebbe remunerativo anche di utile (€ 1,00 pro capite pro die) oltre che di possibili recuperi di eventuali scostamenti di maggiori costi temporanei.

Le motivazioni sopra esposte - con rimando completo *per relationem* alle giustificazioni presentate dalla Società - sono da ritenersi esaustive e dalle stesse si rileva la sostenibilità dei costi dichiarati che concorrono a determinare il prezzo unitario dell'offerta.



# PREFETTURA DI BRINDISI

## UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO

*Il comma 5 dell'art. 97 del D.Lg.vo 50/2016 prevede che "La stazione appaltante.. esclude l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 4 o se ha accertato..."*

Il RUP, pertanto, valuta le giustificazioni presentate esaustive e sufficienti a dimostrare che l'offerta risulta, nel suo complesso, NON ANOMALA per cui è ritenuto valido il punteggio conseguito di punti 58,72 sull'offerta tecnica e punti 25,75 sull'offerta economica (per un totale di punti 84,47) con un ribasso del prezzo del 11% rispetto al prezzo a base d'asta.

Completata la fase di valutazione delle anomalie, il RUP sulla base delle risultanze prodotte dalla Commissione di Gara con verbale n. 7 del 31.01.2022 e di quanto sopra riportato per le prime tre classificate risultate anomale, dichiara ESCLUSA dalla gara la ditta:

1. Associazione ONLUS La Mano di Francesco con sede a Favara (Ag)

Pertanto, la proposta di aggiudicazione è così rideterminata:

<b>1.COSTITUENDO RTI CONSORZIO HERA E AGH RESORT SRL</b>	<b>Punti totali 91,18</b>
<b>2. GESTIONI ORIZZONTI SRL</b>	<b>Punti totali 84,47</b>
<b>3. SOC.COOP.SOC. BADIA GRANDE</b>	<b>Punti totali 67,22</b>
<b>4. TAKE CARE SRL</b>	<b>Punti totali 51,92</b>
<b>Assoc. ONLUS LA MANO DI FRANCESCO</b>	<b>ESCLUSA</b>

Alle ore 16,00 la seduta è dichiarata chiusa.

Letto, confermato e sottoscritto.

Il RUP  
Dott. Michele Albertini