

Pubblicato il 06/12/2019

N. 14029/2019 REG.PROV.COLL.
N. 02651/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2651 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Ics Rifugiati Onlus, Murice coop. sociale, cooperativa sociale Acli società cooperativa - O.N.L.U.S., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Reggio D'Acì, Gianni Zgagliardich, Elisa Adamic, Romea Bon, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Reggio D'Acì in Roma, via degli Scipioni, 268/A;

contro

Ufficio Territoriale del Governo Gorizia, Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

"Il Mosaico" Consorzio di Cooperative Sociali, società cooperativa sociale non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del bando di gara, con i relativi allegati (in particolare: disciplinare di gara; Schema di capitolato di appalto; Allegato A; Allegato B; Allegato 1-BIS; Allegato 1-TER), pubblicato dalla Prefettura di Gorizia in data 29.1.2019 ed avente ad oggetto la Gara europea a “procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro per l'affidamento dei servizi di gestione di centri di accoglienza costituiti da singole unità abitative” – CIG: 777399579D;
- dello Schema di capitolato di gara di appalto e degli allegati allo stesso, approvato dal Ministero dell'Interno con DM 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10 – ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni;
- di ogni altro atto e/o provvedimento diverso/i da quello/i sopra citato/i e/o comunque presupposto/i, successivo/i, conseguente/i e, comunque, connesso/i a quello impugnato;

con motivi aggiunti depositati il 28/5/2019 :

per l'annullamento

- dell'esclusione disposta dalla Prefettura di Gorizia, con nota prot. n. 0016924 dd. 19.04.2019 del costituendo RTI composto da ICS Consorzio Italiano di Solidarietà, Ufficio Rifugiati Onlus, Cooperativa Sociale ACLI Società Cooperativa – O.N.L.U.S. e Murice Coop. Sociale;
- del decreto n. 16877 dd. 19.04.2019 della Prefettura di Gorizia con cui è stata stabilita la conclusione della procedura con la non aggiudicazione della stessa, non essendo pervenuta alcuna altra offerta oltre a quella esclusa;
- della comunicazione della Prefettura di Gorizia, prot. n. 0016927 dd. 19.04.2019, relativa alla chiusura dei centri di accoglienza e trasferimento ad altra struttura;

- di ogni altro atto e/o provvedimento diverso/i da quello/i sopra citato/i e/o comunque presupposto/i, successivo/i, conseguente/i e, comunque, connesso/i a quello impugnato;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Territoriale del Governo Gorizia e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2019 il cons. Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso, spedito per la notifica il 28 febbraio 2019 e depositato il successivo 4 marzo, ICS Ufficio Rifugiati Onlus, in proprio e quale mandataria della costituenda ATI con Murice Coop. Sociale, e Cooperativa Sociale ACLI Società Cooperativa – O.N.L.U.S. impugnano il bando e gli altri atti di gara per la conclusione di un accordo quadro per l'affidamento dei servizi di gestione di accoglienza costituiti da singole unità abitative sulla base del nuovo capitolato d'appalto dei servizi di accoglienza di cui al DM 20 novembre 2018, anch'esso impugnato.

Premettono le ricorrenti di essere interessate allo svolgimento del servizio ma lamentano che la base d'asta e la determinazione dei costi contenuti nella documentazione allegata renderebbe materialmente impossibile formulare un'offerta economicamente sostenibile.

Avverso gli atti, come descritti in epigrafe, articolano, pertanto, i seguenti motivi di doglianza:

1) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 23, comma 16, 30, comma 1, 95, comma 1, d.lgs. 50/2016 per il mancato rispetto del principio che impone la garanzia della effettività della concorrenza e di quello di proporzionalità e per mancata considerazione di costi in relazione alle prestazioni richieste;

violazione dell'art. 3, l. 241/1990, dell'art. 97, comma 6, d.lgs. 50/2016; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 17, 18, 21 e 22, Direttiva 2013/33/UE e dell'art. 17, d.lgs. 142/2015, in quanto la base d'asta fissata sarebbe irragionevole e fuori mercato, in violazione delle norme citate e del principio di concorrenza effettiva, laddove ha omesso voci di costo fondamentali;

2) violazione dell'art. 95, commi 1, 6 e 10bis, d.lgs. 50/2016 ed eccesso di potere per manifesta illogicità, in quanto i criteri e sub criteri fissati snaturerebbero il criterio di selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

3) violazione dell'art. 30, commi 3 e 4, d.lgs. 50/2016, dell'art. 23, comma 16, d.lgs. 50/2016, dell'art. 97, comma 5, d.lgs. 50/2016, dell'art. 3, l. 241/1990, degli artt. 17 e 18, Direttiva 2013/33/UE; eccesso di potere: contraddittorietà intrinseca della documentazione di gara; illogicità manifesta ed immotivata sottostima di costi con particolare riguardo alla determinazione del costo del personale, del costo della struttura e del trasporto.

Il 18 marzo 2019 si è costituito l'Ufficio Territoriale del Governo di Gorizia che ha successivamente depositato una memoria con cui resiste nel merito delle doglianze eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, non riscontrando la sussistenza di clausole escludenti che avrebbero consentito l'autonoma impugnazione del bando ed atteso che le ricorrenti hanno presentato l'unica offerta pervenuta ed oggetto di valutazione, non vi sarebbero i presupposti per l'autonoma impugnativa del bando né per la richiesta di misura cautelare.

Il 28 maggio 2019 le ricorrenti depositano motivi aggiunti avverso l'esclusione disposta dalla Prefettura di Gorizia non essendo pervenuta alcuna altra offerta oltre a quella esclusa, nonché avverso la comunicazione della Prefettura di Gorizia, prot. n. 0016927 dd. 19.04.2019, relativa alla chiusura dei centri di accoglienza ed al trasferimento ad altra struttura, e riportano

integralmente il contenuto del ricorso principale, asserendo che gli atti gravati dai motivi aggiunti sarebbero viziati per gli stessi motivi.

Con ordinanza n. 7604/2019 il Tribunale prende atto della rinuncia alla istanza cautelare all'esito della richiesta di abbinamento al merito.

Con ordinanza n. 4858/2019 del 17 luglio 2019 il Tribunale respinge la richiesta di revoca della precedente ordinanza depositata il 14 giugno 2019 con la quale parte ricorrente contesta la declaratoria ivi contenuta di rinuncia alla misura cautelare, avendo prodotto una richiesta di abbinamento al merito.

Il 28 ottobre 2019 l'Ufficio Territoriale del Governo di Gorizia deposita memoria con cui ribadisce le eccezioni e le controdeduzioni formulate nelle precedenti difese estendendole anche ai motivi aggiunti avverso i provvedimenti di esclusione della offerta e di conclusione della procedura con la non aggiudicazione della stessa, non essendo pervenuta alcuna altra offerta oltre a quella esclusa, comunicando la chiusura dei centri di accoglienza ed il trasferimento ad altra struttura.

Il 31 ottobre 2019 le ricorrenti depositano memoria con cui replicano alle eccezioni di inammissibilità ed insistono sulla fondatezza del gravame.

Alla pubblica udienza del 19 novembre 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato. Ciò consente al Collegio di tralasciare lo scrutinio delle eccezioni preliminari in rito avanzate dall'Avvocatura dello Stato.

Oggetto della presente impugnativa è il bando e gli altri atti di gara per la conclusione di un accordo quadro, relativo alla provincia di Gorizia, per l'affidamento dei servizi di gestione dell'accoglienza costituiti dalla predisposizione di singole unità abitative sulla base del nuovo capitolato d'appalto dei servizi di accoglienza di cui al DM 20 novembre 2018, anch'esso impugnato.

Le censure contenute in ricorso sono state di recente già affrontate dalla Sezione con la sentenza n. 07321/2019 alle cui osservazioni e statuizioni il

Collegio rimanda, non ravvisando motivi per discostarsi da quanto pronunciato.

Per comodità si riporta qui di seguito il contenuto di detta sentenza:

“Lo schema di capitolato allegato al Bando è stato approvato con il DM 20 novembre 2018, con il quale è stato superato il precedente capitolato, approvato con DM del 7 marzo 2017, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all’articolo 10 – ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, con relativi allegati.

Il Capitolato di cui al citato DM 20 novembre 2018 introduce una differenziazione nella modalità di prestazione dei servizi in relazione alla tipologia ed alla dimensione dei centri, in attuazione della Direttiva del 23 Luglio 2018 del Ministero dell’Interno che ha ridefinito “i servizi di prima accoglienza riservati ai richiedenti asilo, in linea con le raccomandazioni formulate dalla Corte dei Conti”, riservando gli interventi di accoglienza integrata, volti al supporto di percorsi di inclusione sociale e funzionali al conseguimento di una effettiva autonomia personale, alle sole strutture di secondo livello a favore dei beneficiari di una forma di protezione, privilegiando per i servizi di prima accoglienza l’ospitalità in strutture di medie e piccole dimensioni.

Per quelli che qui interessano, ovvero i centri costituiti da singole unità abitative con capacità ricettiva fino ad un massimo di 50 posti complessivi, è prevista l’autonoma gestione dei servizi di preparazione dei pasti, di lavanderia e di pulizia e igiene ambientale da parte del migrante. L’erogazione dei rimanenti servizi è espletata in modalità di rete, pertanto, la dotazione minima di personale, indicata nella tabella di cui all’Allegato A, è individuata con riferimento non alla singola unità abitativa, bensì al numero dei posti complessivamente destinati all’accoglienza.

Il bando ed il capitolato si inseriscono, poi, nel quadro normativo di cui al d.lgs. 142/2015 di recepimento ed attuazione della direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, per assicurare la parità di trattamento dei richiedenti nell'Unione (considerando 8).

La citata direttiva europea prevede:

- al considerando 24, che “Per garantire che il sostegno materiale fornito ai richiedenti sia conforme ai principi stabiliti dalla presente direttiva, è necessario che gli Stati membri ne determinino il livello in base a riferimenti appropriati. Ciò non implica che le prestazioni concesse debbano essere identiche a quelle previste per i cittadini dello Stato in questione. Gli Stati membri possono prevedere un trattamento meno favorevole per i richiedenti rispetto ai propri cittadini secondo quanto disposto dalla presente direttiva”;
- al considerando 25 che “La possibilità di abuso del sistema di accoglienza dovrebbe essere contrastata specificando le circostanze in cui le condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti possono essere ridotte o revocate, pur garantendo nel contempo un livello di vita dignitoso a tutti i richiedenti”;
- all'art. 17 che “Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale.

2. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale (...)

3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.

4. Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza

sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo.

Qualora emerga che un richiedente disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente un rimborso.

5. (...) Gli Stati membri possono accordare ai richiedenti un trattamento meno favorevole di quello che accordano ai loro cittadini, in particolare nei casi in cui un sostegno materiale è parzialmente fornito in natura o quando il livello o i livelli, applicati ai cittadini, sono intesi ad assicurare un tenore di vita più elevato di quello prescritto per i richiedenti ai sensi della presente direttiva”;

- all'art. 19 “Assistenza sanitaria” che “1. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali”.

Quanto al decreto legislativo 142 del 2015 di attuazione della direttiva europea sopra riportata nelle parti di interesse, all'art. 12 è previsto che lo schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri di cui agli articoli 6, 8, comma 2, 9 e 11, in modo da assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro, è adottato con decreto del Ministero dell'Interno, oggi il DM del 20 novembre 2018 qui gravato.

In coerenza con le previsioni della Direttiva sopra indicata, l'art. 21 prevede l'accesso dei richiedenti alla assistenza sanitaria secondo quanto previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, fermo restando l'applicazione dell'articolo 35 del medesimo decreto legislativo nelle more dell'iscrizione al servizio sanitario nazionale, e dei minori ai corsi e alle iniziative per l'apprendimento della lingua italiana di cui al comma 2 del

medesimo articolo. All'art. 22 prevede che "I richiedenti, che usufruiscono delle misure di accoglienza erogate ai sensi dell'articolo 14, possono frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente."

Questo il quadro normativo all'interno del quale si inserisce la vicenda per cui è causa.

Ciò premesso si può passare allo scrutinio dei motivi di doglianza.

Con il primo motivo viene censurata l'incongruità della base d'asta in quanto ritenuta da parte ricorrente inidonea a far fronte ai costi del servizio di accoglienza.

Anzitutto, le ricorrenti lamentano che l'amministrazione non avrebbe svolto una istruttoria approfondita e adeguata al fine di verificare la congruità del prezzo a base d'asta in relazione alle prestazioni e ai costi da sostenere per il servizio di accoglienza.

In particolare, le ricorrenti deducono che l'importo di 21.35 euro, pro capite pro die, non avrebbe tenuto conto di alcuni costi tra cui: i costi di sicurezza, sia interferenziali che aziendali; le spese generali, dirette e indirette, che incidono nella gestione dell'appalto di servizi; l'utile di impresa, che pur in minima parte deve essere ricavato dall'appalto; i costi di assistenza sanitaria e di fornitura e distribuzione di farmaci; i costi di allestimento degli alloggi.

Il Ministero avrebbe, altresì, sottovalutato la stima di altra serie di voci di costo, ovvero: il costo della struttura, come riportato nel punto 7 "Costo beni immobili" nella "Stima dei costi medi di riferimento"; il costo della manodopera, rispetto a quanto individuato nella "Tabella dotazione personale" all'Allegato A del Capitolato.

Ne discenderebbe l'incongruità e la irragionevolezza di un importo d'asta che, omettendo o sottostimando alcuni costi necessari al servizio di accoglienza, impedirebbe di garantire un corretto e adeguato espletamento delle prestazioni richieste dal bando.

Tale motivo è infondato.

Occorre premettere che il capitolato comprende i servizi essenziali come individuati dalla normativa europea e nazionale di riferimento sopra richiamata e precisati per le varie tipologie di centri di accoglienza dal DM del 20 novembre 2018.

Rilevante a detti fini è anche la previsione di cui al considerando 25 della Direttiva UE 2013/33 ove statuisce che “La possibilità di abuso del sistema di accoglienza dovrebbe essere contrastata specificando le circostanze in cui le condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti possono essere ridotte o revocate, pur garantendo nel contempo un livello di vita dignitoso a tutti i richiedenti”.

Per i centri in oggetto, ovvero per quelli costituiti al massimo da 50 unità abitative, come si è già detto, è prevista l'autonoma gestione dei servizi di preparazione dei pasti, di lavanderia e di pulizia e igiene ambientale da parte del migrante. L'erogazione dei rimanenti servizi sono espletati in modalità di rete e, pertanto, la dotazione minima di personale, indicata nella tabella di cui all'Allegato A, è individuata con riferimento non alla singola unità abitativa, bensì al numero dei posti complessivamente destinati all'accoglienza.

La riduzione della base d'asta rispetto al passato risponde ad una riduzione dei servizi o delle modalità di erogazione del servizio (vedi in particolare per i pasti e l'igiene) che vede nelle unità abitative singole il richiedente occuparsi della preparazione del proprio pasto e della pulizia del proprio alloggio e dei propri effetti personali, avendo forniti le derrate ed i prodotti per l'igiene, ma non la manodopera per il loro utilizzo, con evidente riduzione dei costi per il personale impiegato da parte dei gestori del servizio.

Attesa la cadenza, ora annuale, ora mensile, bimestrale o trimestrale, delle principali forniture di beni, il calcolo dei costi del servizio non appare incongruo.

L'Allegato B dello Schema di capitolato, relativo alla “Stima dei costi medi di riferimento dei servizi di accoglienza”, individua i parametri che sono stati

utilizzati per determinare i valori economici, in relazione ai diversi servizi di accoglienza previsti, poi riuniti nel calcolo dell'importo complessivo.

L'Amministrazione, inoltre, risulta avere fissato i costi medi traendoli:

- dalle convenzioni CONSIP per i servizi di pulizia;
- dai rapporti dell'ISTAT per gli immobili;
- dalla Delibera ANAC n. 1204/2016 per il vitto;
- dalle convenzioni stipulate dalle centrali di committenza regionali per la fornitura di derrate alimentari e i servizi di trasporto;
- dalla Delibera ANAC n. 842/2017 per il servizio di lavanderia;
- dalle ricerche di mercato e dalle convenzioni stipulate dalle Centrali di Committenza regionali per la fornitura dei beni (quali stoviglie e utensili da cucina, prodotti per pulizia e igiene...) e per la fornitura di kit di primo ingresso e scheda telefonica.

Sulla base di tali parametri di riferimento, nonché in relazione alla tipologia (individuali o collettivi) e alla dimensione dei centri d'accoglienza, l'Allegato individua diversi costi medi stimati per ogni servizio, la cui somma determina l'importo pro capite pro die a base d'asta, predeterminando, inoltre, il range entro il quale calcolare l'importo per ogni tipologia di centro. Per la tipologia di centro che qui interessa (avente capienza 50 posti), l'importo a base d'asta era da definire "nel range di 16,00 – 23,00 euro, cui si aggiungono i costi del kit di primo ingresso e della scheda telefonica nonché del pocket money giornaliero".

Dalla somma dei suddetti costi medi stimati, quindi, l'importo calcolato è risultato pari a 18 euro a cui aggiungere la somma del costo del kit di primo ingresso, della scheda telefonica una tantum e del pocket money, per il totale di 21,35 euro pro capite pro die.

Ne deriva che, contrariamente a quanto affermato dalle ricorrenti, l'Amministrazione ha determinato il prezzo a base d'asta a seguito di una effettiva scomposizione dei costi del servizio rispetto alle prestazioni richieste,

individuando per ciascuno di essi i parametri utilizzati ai fini del relativo calcolo.

Relativamente alla mancata considerazione di singole voci di costo nel calcolo del prezzo a base d'asta, le ricorrenti richiamano, in primo luogo, gli oneri di sicurezza di cui all'articolo 95 del Codice appalti.

A tale riguardo si evidenzia che l'Allegato 1 ter della disciplina di gara prevede la scomposizione dell'offerta economica nelle seguenti voci:

- a) ribasso percentuale da applicarsi all'importo a base di gara specificando il ribasso percentuale unico da applicare al prezzo pro-die procapite e al prezzo del singolo kit di primo ingresso;
- b) stima dei costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro di cui all'art. 95, comma 10 del Codice degli appalti;
- c) stima dei costi della manodopera ai sensi dell'art. 95, comma 10, del Codice degli appalti.

Quanto al prezzo a base di gara ad euro 21,35 pro capite pro die è stato calcolato (vedi Allegato B) sulla base della stima dei costi medi di riferimento per singole voci ed al netto di IVA, mentre per gli oneri di sicurezza di natura interferenziale l'art. 11 comma 2 dello Schema di Capitolato prevede espressamente che "all'importo di ciascun lotto si aggiungano gli oneri di sicurezza di natura interferenziale".

Pertanto, l'obbligatorietà dell'indicazione dei costi relativi agli oneri di sicurezza non attiene tanto all'allegazione dei costi svolta dalla Stazione appaltante in sede di elaborazione dell'importo a base d'asta, quanto al contenuto dell'offerta economica redatta da ciascun operatore, ai sensi dell'articolo 95, comma 10, del d.lgs.50/2016 e di cui si dà espressamente conto nella lex specialis.

Generica appare, invece, la censura circa la mancata considerazione delle "spese generali", nelle quali, a detta delle ricorrenti, rientrerebbero una serie di costi (quali le spese contrattuali, il rimborso spese pubblicità, le spese dell'elaborazione delle buste paga e, in genere, di gestione del personale, le

spese amministrative e contabili e quelle di fatturazione e incasso), il cui ammontare non è stato oggetto di specifica e idonea documentazione allegata.

Le ricorrenti osservano che tali spese “incidono nella gestione di un appalto di servizi in un range ricompreso tra l’8% e il 12%”, senza, tuttavia, fornire alcuna prova che tale incidenza rilevi anche nell’ambito degli appalti aventi ad oggetto il servizio di accoglienza che qui interessa.

Sul punto occorre evidenziare che l’incidenza delle “Spese generali” sui costi dell’appalto in questione risente del taglio dei servizi e della riduzione delle modalità di erogazione per i centri che qui interessano (fino a 50 posti), e, quindi, della compresenza di alcuni servizi erogati in modalità di rete e di altri per cui viene assicurata la fornitura di mezzi e beni direttamente a ciascuno straniero nella propria unità alloggiativa (vedi i pasti e l’igiene).

Infatti, come sostenuto nella difesa dall’Avvocatura erariale, in ragione delle esiguità delle spese generali rapportate al singolo migrante, la voce di “Spese generali” non è stata prevista nell’Allegato B come voce di costo distinta, bensì è stata ricompresa in ciascuna tipologia di costo.

Tale dato è ravvisabile, ad esempio, nella Stima dei costi medi di riferimento laddove spiega che il costo medio dei “Servizi di pulizia e di igiene ambientale” (punto n. 4) tenga conto, tra i tanti, anche dell’“incidenza dei costi relativi al materiale utilizzato ed alle attrezzature impiegate nonché delle spese generali per un totale complessivo pari al 12% forfettario del costo della manodopera”.

Relativamente alla omessa inclusione dell’utile di impresa nel prezzo a base d’asta, occorre valutare tale elemento alla luce dell’assenza di scopo di lucro dell’attività svolta da imprese come le ricorrenti.

Sul punto una costante giurisprudenza, da ultimo ribadita dal Consiglio di Stato, sez. V, nella sentenza n. 6522 del 19 novembre 2018, in sede di valutazione dell’anomalia delle offerte, stabilisce che “il principio del c.d. ‘utile necessario’ trova fondamento, in assenza di una base normativa espressa, nel

carattere innaturale e, quindi, intrinsecamente inaffidabile di un'offerta in pareggio che contraddica lo scopo di lucro e, in definitiva, la ratio essendi delle imprese e, più in generale, dei soggetti che operano sul mercato in una logica strettamente economica (cfr. ex plurimis e da ultimo Cons. Stato, Sez. V, 17 luglio 2014, n. 3805, cui si rinvia a mente del combinato disposto degli artt. 74 e 120, co. 10, c.p.a.). Detta finalità, che è alla base del principio e ne definisce di conseguenza i confini applicativi, non è estensibile a soggetti che operano per scopi non economici, bensì sociali o mutualistici, per i quali l'obbligatoria indicazione di un utile d'impresa si tradurrebbe in una prescrizione incoerente con la relativa vocazione non lucrativa, con l'imposizione di un'artificiosa componente di onerosità della proposta. Ne deriva che, diversamente da quanto accade per gli enti a scopo di lucro, l'offerta senza utile presentata da un soggetto che tale utile non persegue non è, solo per questo, anomala o inaffidabile, in quanto non impedisce il perseguimento efficiente di finalità istituzionali che prescindono da tale vantaggio stricto sensu economico (in tal senso: Cons. Stato, V, sent. 84 del 2015; id, V, 3855 del 2016)”.

I ricorrenti deducono che l'importo a base d'asta non comprenderebbe i costi di assistenza sanitaria e quelli di fornitura e distribuzione di farmaci.

In relazione agli obblighi di carattere sanitario si fa presente che la Direttiva Europea, come sopra riportata, prevede all'art. 19 che: “Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali”.

In coerente applicazione di tale previsione, l'art. 2 dello Schema di Capitolato, recante le modalità di “Erogazione e fornitura dei beni”, stabilisce alla lett. c) “Servizio di assistenza sanitaria” che l'ente gestore, oltre a dover assicurare l'accesso alle prestazioni del servizio sanitario nazionale per tutti i migranti ospiti, ponendo in essere le procedure necessarie per l'iscrizione degli stranieri al SSN o per il rilascio del STP (comma 1), deve assicurare “un servizio

complementare di assistenza sanitaria calibrato in relazione alla tipologia ed alla dimensione dei centri, secondo quanto previsto dalle specifiche tecniche” (comma 2), nonché visite mediche all’ingresso e interventi di primo soccorso (comma 3).

Le Specifiche tecniche integrative dello schema di capitolato spiegano che tale “servizio complementare di assistenza sanitaria alle prestazioni garantite dal SSN” venga svolto “mediante pronta disponibilità del medico responsabile sanitario del centro (...), al fine di adottare, in caso di necessità, le misure di profilassi, sorveglianza e soccorso sanitario e disporre il trasferimento del migrante presso le strutture ospedaliere”. Infine, secondo quanto si legge nella “Tabella di dotazione del personale” (Allegato A allo Schema di capitolato), il servizio nei centri di accoglienza di cui si tratta, con capienza inferiore a 50 ospiti, assicura per 4 ore giornaliere la pronta disponibilità di un medico il quale, in caso di necessità, adotta le misure di profilassi, sorveglianza e soccorso sanitario e per un monte ore annuo di 200 ore su chiamata assicurata la visita di ingresso e primo soccorso sanitario.

Pertanto, si tratta di un servizio complementare alle prestazioni garantite dal SSN per il quale, secondo quanto si legge all’art. 24, comma 6, del Capitolato, è previsto il rimborso del monte orario sulla base di specifica rendicontazione secondo le tariffe previste dal CCNL.

Per quanto riguarda la mancata considerazione nell’importo a base d’asta del costo dell’allestimento degli alloggi, nonché l’esiguità della voce del “Costo dell’Immobile”, si osserva che la Stima dei costi di riferimento riporta alla voce “Costo dei beni immobili”, ovvero della struttura, (affitto, affitto figurativo, utenze, TARI), il costo medio per l’alloggio per le strutture aventi capienza di 50 posti pari a 3.93 euro pro capite pro die. Tale importo non appare incongruo in quanto, per un alloggio con 5 persone, equivale a circa 600 euro al mese.

Inoltre, il costo medio per una sistemazione alloggiativa anche in base alla direttiva comunitaria 2013/33 all’art. 17, comma 5 consente di accordare ai

richiedenti “un trattamento meno favorevole di quello che accordano ai loro cittadini, in particolare nei casi in cui un sostegno materiale è parzialmente fornito in natura o quando il livello o i livelli, applicati ai cittadini, sono intesi ad assicurare un tenore di vita più elevato di quello prescritto per i richiedenti ai sensi della presente direttiva”.

Si ricorda, inoltre, che detto costo, come già accennato, è stato tratto dal report ISTAT relativo alla spesa per consumi delle famiglie datato 19 giugno 2019 (vedi Allegato B punto 7).

Le ricorrenti lamentano, infine, che l'amministrazione avrebbe calcolato il costo della manodopera in misura insufficiente rispetto alla pluralità di prestazioni richieste, senza aver considerato quelle previste dall'art. 2 lett. a), b), d) (Servizi di gestione amministrativa, di assistenza generica alla persona, fornitura trasporto consegna beni), nonché altre prestazioni implicite alla tipologia di servizio, e che, invece, avrebbe tenuto conto unicamente del costo dell'impiego di un operatore diurno.

Come stabilito nella Stima dei Costi, il costo del personale è stato calcolato sulla base delle tabelle pubblicate dal Ministero del Lavoro per i lavoratori delle Cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo di cui al dm 2 ottobre 2013 e, per le strutture che qui interessano fino a 50 posti, è pari a 7.40 euro pro capite pro die.

Sul punto occorre rammentare che l'elaborazione dell'importo del costo del personale ha tenuto conto del fatto che, per la tipologia di centro che qui interessa (fino a 50 posti), gran parte delle suddette prestazioni è stata sostituita con erogazione in modalità di rete (ovvero con condivisione di unità di personale destinate ai singoli servizi) e che alcune prestazioni consistono nella messa a disposizione al singolo migrante dell'occorrente necessario alle stesse, effettuate poi a cura degli stranieri.

A ciò si aggiunga il profilo della inammissibilità per genericità delle censure dei costi stimati nell'Allegato B in quanto non adeguatamente corredati da dati ufficiali o anche solo da listini e/o fatture di analoghe forniture.

Per quanto osservato e tenuto conto della rimodulazione dei servizi rispetto al passato, nonché della modalità di calcolo dei costi medi, non si ravvisano i vizi denunciati nella determinazione della base d'asta per offerta.

Le asserite denunciate insufficienze dei costi medi indicati per il calcolo della base d'asta non tengono in nessuno modo conto né della peculiarità del Capitolato, rispetto ai precedenti, tra cui, oltre al taglio di servizi che richiedevano un rilevante monte ore di manodopera (per la preparazione dei pasti, servizi di pulizia e corsi vari, ora destinati solo a coloro che hanno ottenuto lo status di rifugiati), né la previsione di cui all'art. 14 della durata di dodici mesi rinnovabili fino ad ulteriori dodici mesi (in luogo dei precedenti due o tre anni), con facoltà di rinnovo previa rinegoziazione con il medesimo gestore in ragione del numero complessivo dei posti in accoglienza.

Atteso che l'incongruità della base d'asta può essere rilevata in questa sede solo se essa nel suo complesso impedisca di garantire i servizi richiesti in base ad una valutazione complessiva che tenga conto dell'incidenza di determinati costi anche in relazione alla tipologia di ospiti dei centri ed alle loro esigenze, per quanto osservato in ordine al contenuto delle censure, non sono ravvisabili i vizi denunciati.

Trattandosi di base d'asta calcolata sui costi medi pro die e pro capite secondo parametri ufficiali, derivanti dal contratto di lavoro del settore cooperative socio-sanitario-a assistenziale per il personale, dalle convenzioni Consip per i servizi di pulizia, dai report dell'Istat per il valore dei beni immobili, dal prezzo medio della giornata alimentare in ambito sanitario di cui alla delibera ANAC 2016 per il vitto, appaiono coperti i costi dei principali servizi e forniture con margini di incremento del 3% per talune voci, che hanno condotto ad un costo complessivo medio di 21,35 euro, il quale, rapportato a quello di 35 euro pro capite pro die, precedentemente applicato anche alle unità immobiliari oggi in trattazione, a fronte di servizi e del relativo impiego di personale su base giornaliera oggi non più previsti, e che incidono per oltre

la metà del costo giornaliero, non risulta incongrua (vedi incidenza del costo del personale nelle strutture di cui all'art. 14 d.lgs. 286/98).

Vale comunque ricordare che il sindacato del giudice amministrativo sulla misura del prezzo a base d'asta è limitato ai casi di complessiva inattendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche operate dall'amministrazione, alla illogicità manifesta, alla disparità di trattamento, non potendo il giudizio, che il Tribunale compie, giungere alla determinazione del prezzo congruo, sostituendo proprie valutazioni a quelle non illogiche effettuate dall'amministrazione (cfr. Tar T.A.R. Napoli, (Campania) sez. IV, 02/07/2018, n.4387).

In definitiva il primo motivo è infondato e, pertanto, va respinto.

Con il secondo motivo i ricorrenti censurano il bando ove prevede l'attribuzione di 28 punti sui 70 dell'offerta di servizi aggiuntivi rispetto a quelli oggetto di gara che non attengono alla qualità ma alla quantità dei servizi offerti, previsione che convertirebbe in un criterio numerico un profilo che dovrebbe invece premiare le modalità di svolgimento del servizio e dunque la sua qualità.

Anche questo motivo è infondato in quanto la maggiore disponibilità di unità di personale o di ore sono aspetti dell'offerta tecnica estranei all'offerta economica e non appaiono di rilevanza tale da alterare la necessaria neutralità della valutazione dell'offerta tecnica.

Il divieto di commistione, secondo la pacifica giurisprudenza del giudice amministrativo, non preclude l'inserimento in sé di elementi economici nell'offerta tecnica, ma l'inserimento degli elementi ivi indicati come riconducibili alla specifica offerta economica correlata all'offerta tecnica.

“Nell'offerta tecnica possono essere comunque inclusi singoli elementi economici che siano resi necessari dagli elementi qualitativi da fornire, purché siano elementi economici che non fanno parte dell'offerta economica, quali i prezzi a base di gara, i prezzi di listini ufficiali, i costi o prezzi di mercato, ovvero siano elementi isolati e del tutto marginali dell'offerta economica che

non consentano in alcun modo di ricostruire la complessiva offerta economica. Questa precisazione costituisce un limite al perimetro applicativo del divieto di commistione in esame, come ha già chiarito più volte la giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 12 novembre 2015, n. 5181)” (così CdS V 21/11/2017 n. 5392/2017).

Inoltre, l'applicazione del divieto di commistione va effettuata in concreto (e non in astratto), “con riguardo alla concludenza degli elementi economici esposti o desumibili dall'offerta tecnica, che debbono essere tali da consentire di ricostruire in via anticipata l'offerta economica nella sua interezza ovvero, quanto meno, in aspetti economicamente significativi, idonei a consentire potenzialmente al seggio di gara di apprezzare “prima del tempo” la consistenza e la convenienza di tale offerta” (cfr. Cons. St., Sez. III, n. 3287 del 2016; Sez. IV, n. 825 del 2016)” (Cons. Stato, sez. III, 3 aprile 2017, n. 1530).

Nel caso di specie, la scelta di premiare l'offerta tecnica in base al personale messo a disposizione o alle ore settimanali per i servizi di assistenza sociale è congrua rispetto alla tipologia di appalto per servizi di accoglienza nei quali la presenza di operatori è di per sé garanzia di una più efficiente e attenta gestione e non trasforma l'offerta tecnica in offerta economica.”

Attesa la sovrapponibilità delle censure e delle relative argomentazioni a quelle trattate nella sopra riportata sentenza, nonostante il diverso ordine di formulazione, il Collegio vi rinvia e respinge il ricorso principale perché infondato.

Vanno respinti anche i motivi aggiunti avverso il provvedimento di esclusione, fondato sulla circostanza incontestata di una offerta al rialzo, in quanto gravato dagli stessi motivi che hanno formato oggetto del ricorso principale, ovvero per illegittimità derivata.

Le spese di giudizio possono essere compensate in virtù della natura e novità delle questioni sottoposte all'esame del Tribunale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Daniele Dongiovanni, Consigliere

Anna Maria Verlengia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Anna Maria Verlengia

IL PRESIDENTE
Francesco Arzillo

IL SEGRETARIO