

Pubblicato il 07/01/2020

N. 00058/2020 REG.PROV.COLL.

N. 04695/2019 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 4695 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da Associazione di Volontariato San Martino, in persona del legale rappresentante pro tempore, Associazione di Promozione Sociale Laboratorio I.D.E.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, Arci Solidarietà Terni, in persona del legale rappresentante pro tempore, Società Cooperativa Agricola Sociale Labouré, in persona del legale rappresentante pro tempore, Casa Vincenziana S.r.l. Impresa Sociale, in persona del legali rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Matteo Frenguelli e Valerio Marini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Valerio Marini in Roma, via Cunfida n. 16;

contro

Ufficio Territoriale del Governo di Terni, in persona del Prefetto pro tempore, Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi

dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del bando di gara della Prefettura UTG di Terni del 8.03.2019 per l'affidamento di servizi di accoglienza migranti CIG 779700433F avente ad oggetto "Gara europea a procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro per l'affidamento dei servizi di gestione dei centri di accoglienza costituiti da singole unità abitative con capacità ricettiva fino ad un massimo di 50 posti complessivi";

del disciplinare di gara e del capitolato di gara, della tabella dotazione personale; della stima dei

costi di riferimento; delle specifiche tecniche, della struttura dell'offerta – criteri valutazione offerte e di ogni altro allegato al detto bando;

del “nuovo schema di capitolato tecnico” e degli allegati allo stesso, approvati con Decreto Ministeriale del 20.11.2018 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, con relativi allegati”;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 9 luglio 2019:

dell’avviso esplorativo della Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Terni prot. 0032259 del 3.06.2019 “...volto all'individuazione di operatori economici che manifestino il proprio interesse ad essere invitati alla procedura negoziata ex art. 63, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 50/2016 per l'affidamento dei servizi di gestione di centri di accoglienza costituiti da singole unità abitative”.

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 novembre 2019 la dott.ssa Francesca Petrucciani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe l'Associazione di Volontariato San Martino, l'Associazione di Promozione Sociale Laboratorio I.D.E.A., l'Arci Solidarietà Terni, la Società Cooperativa Agricola Sociale Labouré e la Casa Vincenziana S.r.l. Impresa Sociale hanno impugnato il bando con cui la Prefettura di Terni ha indetto la gara d'appalto europea a procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro per l'affidamento della gestione dei servizi di accoglienza in "Centri costituiti da singole unità abitative con capacità ricettiva fino a 50 posti" nell'ambito del territorio provinciale di Terni e il presupposto D.M. 20.11.2018, con il relativo schema di Capitolato di appalto.

Le ricorrenti hanno esposto di essere aggiudicatarie da anni, nell'ambito territoriale della provincia di Terni, del servizio di accoglienza diffusa dei richiedenti asilo, caratterizzato da un complesso di prestazioni comportanti l'erogazione di servizi di base ossia le prestazioni di alloggio, vitto, assistenza psicologica e socio sanitaria, accesso ai servizi del territorio, mediazione linguistica e culturale, orientamento e accompagnamento legale, e il sostegno dei richiedenti asilo in percorsi finalizzati all'inserimento economico e sociale.

Tali servizi venivano prestati dalle ricorrenti in ragione delle convenzioni stipulate, a all'esito della procedura di gara esperita nell'anno 2017, con la Prefettura di Terni;

in particolare le ricorrenti gestivano il servizio occupandosi di 429 migranti, per un importo che andava da un minimo di € 32,70 oltre IVA (convenzione stipulata da Casa Vincenziana) ad un massimo di € 33,00 oltre IVA (convenzioni stipulate dalla Associazione Volontariato San Martino, dalla Associazione Idea e da Arci Solidarietà Terni).

Con il decreto 20 novembre 2018, in esecuzione della direttiva 2013/33/UE, il Ministero dell'Interno aveva approvato il nuovo schema di capitolato di gara di appalto apportando significative modifiche, rispetto ai medesimi appalti aggiudicati in passato, ai servizi di prima accoglienza dei migranti nell'ottica di razionalizzazione e contenimento della spesa; il bando in questione era stato emesso sulla base delle disposizioni del decreto, prevedendo che l'accoglienza fosse gestita mediante singole unità abitative, con incremento dei servizi da offrire e riduzione del corrispettivo stabilito quale base d'asta (esemplificativamente euro 21,35 come importo complessivo giornaliero a fronte di € 33,00 pro-capite al giorno previsti dal bando dell'anno 2017).

Con bando dell'8.3.2019 la Prefettura di Terni aveva indetto la procedura aperta finalizzata ad un "Accordo quadro biennale per l'affidamento dei servizi di gestione di centri di accoglienza costituiti da singole unità abitative nel territorio della Provincia di Terni" con capacità ricettiva sino a un massimo di 50 posti, con valore totale stimato in € 15.896.700,00, da aggiudicarsi secondo il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa con punteggio massimo (da attribuirsi secondo i criteri indicati nell'allegato 1 ter a detto bando) pari a 70 per l'offerta tecnica e 30 per l'offerta economica, punteggio da assegnare in ragione del ribasso unitario percentuale offerto.

Con tale bando veniva data attuazione alle previsioni del D.M. del 20.11.18 stabilendo (ferma la tipologia e la consistenza della maggior parte dei servizi richiesti agli operatori economici e fermi altresì i costi fissi necessari allo

svolgimento dei servizi stessi) un compenso pari ad € 21,35 pro capite al giorno (contro € 33,00 come detto riconosciuti con il precedente bando) comprendente i costi fissi pari a complessivi € 3,34 al giorno pro capite (dei quali € 2,50 per il “pocket money”, € 0,82 per il kit di primo ingresso ed € 0,027 per la scheda telefonica) residuando così, per i prestatori del servizio, un compenso utile pari ad € 18,00 al giorno pro capite.

I prezzi posti a base di gara, inoltre, omettevano di considerare rilevanti costi di gestione per servizi espressamente previsti come obbligatori dal capitolato, nonché altri servizi che, in ogni caso, dovevano necessariamente essere resi in favore degli ospiti, quantificando un corrispettivo complessivo insufficiente a consentire l'espletamento dei servizi richiesti e rendendo di fatto impossibile la formulazione di un'offerta congrua ed economicamente sostenibile.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

I - Violazione e/o errata e/o falsa applicazione degli artt. 23, comma 16, 30 comma 1, 95 comma 1 e 97, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016. Difetto di motivazione - Violazione art. 3 L. n. 241 del 1990. Violazione e/o errata e/o falsa applicazione degli articoli 17, 18, 21 e 22 della Direttiva 2013/33/UE. Violazione art.17, d.lgs. n. 142/2015, eccesso di potere per contraddittorietà, violazione dei canoni di proporzionalità ed adeguatezza, macroscopica illogicità ed ingiustizia manifesta, in considerazione della irragionevole determinazione del corrispettivo a base di gara, che comportava la violazione dei canoni di proporzionalità e di adeguatezza, avendo l'Amministrazione imposto l'assolvimento di molteplici compiti senza considerare l'incidenza dei relativi costi nella formazione del prezzo a base d'asta.

In particolare non si era tenuto conto: dei costi sanitari, essendo prevista come obbligatoria la presenza di un “medico responsabile sanitario del centro” quale referente per le problematiche di assistenza sanitaria; delle spese generali, che pur

incidendo in una misura oscillante tra l'8 % ed il 12 % nella gestione del servizio non erano state considerate nella formazione dei costi di base d'asta; dei costi della sicurezza cd. "interferenziali" e non ribassabili ex art. 26, d.lgs. n. 81/2008 (artt. 23, comma 16 e 97, comma 6. d.lgs. n. 50/2016); dei costi per le misure specifiche a favore di minori, essendo prevista dal Capitolato la predisposizione per i minori di misure di prevenzione e di tutela all'interno del centro, nonché l'inserimento scolastico degli stessi con le relative attività didattiche ed organizzazione del tempo libero; dei costi per le persone c.d. vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri, o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, la cui tutela doveva essere apprestata indipendentemente dalla tipologia delle strutture che gestiscono il servizio; dei costi per le piccole manutenzioni, riparazioni o sostituzioni delle attrezzature esistenti nelle abitazioni; dell'utile d'impresa, da computare anche nel caso in cui l'operatore economico non abbia scopo di lucro, in quanto tale caratteristica impedisce la distribuzione dell'utile ma non esime certo l'operatore stesso dall'avere riguardo all'utile di impresa che potrà poi reinvestire nella propria attività così consentendone lo sviluppo e l'espansione, con ovvie positive conseguenze sia sul piano della prestazione dei servizi che sul piano dell'occupazione.

II - Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 23 comma 16, 30, commi 2 e 3 e 97, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016. Violazione degli artt. 17 e 18 Direttiva 2013/33/UE, eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità manifesta e difetto di motivazione, con riferimento al computo dei costi per il personale, incoerente e contraddittorio rispetto alle prestazioni richieste con gli atti di gara.

L'allegato B fissava indistintamente in € 7,40 il costo giornaliero pro-capite (e cioè avendo riguardo ai singoli ospiti) applicabile per le prestazioni richieste, nonostante il capitolato avesse previsto, al fine di garantirne l'espletamento, le seguenti figure professionali: un operatore diurno (8 ore al giorno), un operatore notturno (4 ore al giorno), un assistente sociale (6 ore alla settimana), un direttore (18 ore alla settimana), un mediatore linguistico (10 ore a settimana), un operatore con competenze giuridiche (3 ore alla settimana) e un medico in pronta reperibilità (4 ore al giorno/sette giorni per un monte complessivo annuo di 200 ore).

L'importo era stato determinato utilizzando come parametro di riferimento le tabelle del Ministero del Lavoro per i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale- educativo di cui al d.m. 2 ottobre 2013; tuttavia, proprio sulla base di tali tabelle risultava che, in base alla tipologia del personale richiesto e delle diverse mansioni e prestazioni che il capitolato impone di svolgere, l'importo minimo necessario non poteva essere inferiore ed € 8,78 al giorno, e ciò pur tenendo conto del profilo contrattuale più basso tra quelli che vengono in rilievo.

Inoltre il capitolato speciale imponeva espressamente lo svolgimento di tutta una serie di prestazioni di carattere amministrativo che non potevano essere poste a carico dell'operatore diurno indicato nel capitolato, in ragione delle oggettive diversità di mansioni che connotano tale figura professionale.

L'insostenibilità economica della gara emergeva altresì dal fatto che il bando richiedeva, tra le componenti di natura tecnica dell'offerta, l'indicazione di proposte migliorative nell'impiego del personale, premiando in misura considerevole (70 punti/100) un'offerta volta a garantire un surplus di "produttività" da parte del personale impiegato.

Tale previsione, tenuto conto che già le prestazioni richieste dal capitolato imponevano costi indefettibili che non venivano riconosciuti, aggravava ulteriormente la posizione dell'offerente richiedendo un incremento di produttività

che, fermo l'obbligatorio rispetto dei minimi tariffari, non poteva che sostanziarsi nell'aumento delle ore lavorate da parte del personale esistente.

Ulteriore incongruenza si riscontrava nelle singole prestazioni richieste dal capitolato, come nel caso, ad esempio, del servizio di mediazione linguistica, quantificato in misura del tutto insufficiente (10 ore alla settimana per una platea di 50 migranti), della voce "costo della struttura", indicata dall'allegato B in € 3,93 per ospite/giorno, dell'importo individuato per coprire i "costi di trasporto" e pari ad € 0,60 al giorno.

III – Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95, d.lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere per travisamento della fattispecie e manifesta illogicità, in quanto, nonostante il criterio di aggiudicazione fosse quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che dovrebbe cioè basarsi sull'individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo attraverso la valorizzazione degli elementi qualitativi dell'offerta basati su profili di carattere tecnico, nel caso di specie la componente "tecnica" non si risolveva in un miglioramento qualitativo delle prestazioni o, più in generale, del servizio da svolgere, ma nell'aumento della dotazione di personale da utilizzare, o nell'incremento delle ore settimanali impiegate, o nell'aumento del monte ore annuale del medico a chiamata o, infine, nell'aumento del numero delle prestazioni da erogare senza aumento di spesa.

Il meccanismo così predisposto si risolveva in un mero incremento dei costi della manodopera che, oltre a generare un aggravamento dell'insostenibilità economica del servizio nel suo insieme, finiva con l'alterare l'incidenza reale del costo della manodopera sul prezzo finale del servizio.

IV – Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 12 e 16, d.lgs. n. 142/2015. Eccesso di potere per carenza dei presupposti.

L'art. 12 comma 2 del d.lgs. n. 142/2015 prevede che "Sullo schema di capitolato di cui al comma 1 sono acquisite le valutazioni del Tavolo di coordinamento

nazionale di cui all'art. 16", mentre, nel caso di specie, non risultava che il d.m. 20 novembre 2018 fosse stato emanato dal Ministro dell'Interno previa acquisizione delle valutazioni del Tavolo di coordinamento di cui all'art. 16 citato.

Si è costituito il Ministero dell'Interno resistendo al ricorso.

Con motivi aggiunti depositati il 9 luglio 2019 le ricorrenti hanno impugnato l'avviso esplorativo della Prefettura di Terni del 3.6.2019 "...volto all'individuazione di operatori economici che manifestino il proprio interesse ad essere invitati alla procedura negoziata ex art. 63, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 50/2016 per l'affidamento dei servizi di gestione di centri di accoglienza costituiti da singole unità abitative".

Le ricorrenti hanno dedotto di avere presentato in data 13.4.2019 la propria offerta nell'ambito della procedura il cui bando era stato impugnato con il ricorso introduttivo, indicando il prezzo complessivo in € 29,94 pro capite al giorno, più alto rispetto a quello posto a base di gara, ritenendolo remunerativo in ragione ai servizi richiesti; tale offerta era l'unica pervenuta.

Nelle more dell'espletamento della gara, la Prefettura di Terni aveva prorogato il precedente affidamento del servizio alle ricorrenti, "...fino al 30 giugno p.v. e comunque non oltre il termine di espletamento della procedura di gara attualmente in corso...", riconoscendo un "...prezzo di € 29.95 pro-capite / pro-die nel rispetto dell'attuale capitolato, fatta salva l'esclusione dei servizi per l'integrazione di cui ai punti e.g, i. dell'art. 3 p. VI..." della precedente convenzione.

Con nota del 17.5.2019, tuttavia, l'Amministrazione aveva comunicato alle ricorrenti la loro esclusione dalla gara per inammissibilità dell'offerta economica in quanto contraddittoria, giacché presentava due importi diversi tra loro, di cui uno eccedente la base d'asta.

Quindi, con la gravata nota del 3.6.2019, la Prefettura di Terni aveva emanato un avviso esplorativo finalizzato alla individuazione "...di idonei operatori da invitare

ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando, da indire ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. a) del d.lgs. 50/2016, per la conclusione di una convenzione avente ad oggetto l'espletamento dei servizi di accoglienza, secondo quanto riportato nell'allegato capitolato”.

In detto avviso erano riportate le medesime condizioni previste con il bando impugnato.

I motivi aggiunti sono stati affidati alle medesime censure di cui al ricorso principale.

Alla pubblica udienza del 5 novembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Il bando impugnato riguarda l'affidamento mediante accordo quadro relativo al territorio della Provincia di Terni del servizio di accoglienza ed assistenza in singole unità abitative con capacità massima fino a 50 posti per 1100 richiedenti protezione internazionale, dal 1° aprile al 31 marzo 2020.

Come già evidenziato dalla Sezione nell'esaminare ricorsi di analogo contenuto (TAR Lazio, sez. I ter, sentenza n. 7322/2019), 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 agli artt. 10ter 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 migranti 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 sono espletati 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).

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 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 inidonea a far fronte ai costi del servizio di accoglienza: non si terrebbe conto di alcuni costi e se ne sottostimerebbero altri.

La base d'asta comprende i soli 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, 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 (vedi in particolare per i pasti e l'igiene) del servizio che vede nelle unità abitative singole il richiedente occuparsi della preparazione del proprio pasto e della pulizia del proprio alloggio, 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'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 2016 per il vitto e dalle ricerche di mercato e dalle convenzioni stipulate dalle Centrali di Committenza regionali per la fornitura dei beni.

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, la forbice entro cui 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.

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 sanitari 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.

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; la fornitura di farmaci, non rientrante in tale servizio complementare, rimane a carico del servizio sanitario nazionale, mentre il centro deve garantire solo quanto necessario per le cure ambulatoriali urgenti e l’assistenza fino all’eventuale ricovero nelle strutture del SSN.

Pertanto le dotazioni richieste costituiscono un coefficiente minimo il cui costo non può ritenersi significativamente incidente sull’importo a base d’asta.

Per quanto riguarda i minori per i quali è prevista, ove presenti, la predisposizione di misure di prevenzione e tutela all’interno del centro e l’inserimento scolastico a cui si accompagna la fornitura del materiale scolastico, le ricorrenti non evidenziano costi che renderebbero incongrua la base d’asta pro die pro capite stimata, mancando del tutto l’allegazione dell’incidenza di dette spese ovvero della percentuale di minori o di altre persone in condizioni di fragilità che necessiterebbero di detti interventi.

Risulta generica la censura circa la mancata considerazione delle “Spese generali”, nelle quali, a detta delle ricorrenti, rientrerebbero una serie di costi (quali le spese assicurative, costi per la gestione del personale, le spese amministrative e contabili

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

Sul punto occorre evidenziare che anche l'incidenza delle suddette "Spese generali" sui costi dell'appalto in questione risente del taglio dei servizi e delle modalità di erogazione di beni e servizi 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, in ragione delle esiguità delle spese generali rapportate al singolo migrante, la voce "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 è illustrato che il costo medio dei "Servizi di pulizia e di igiene ambientale" (punto n. 4) tiene 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".

Con riferimento alla censura relativa ai costi per la sicurezza si evidenzia che il 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 che all'importo di ciascun lotto si aggiungano gli oneri di sicurezza di natura interferenziale.

Peraltro, 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*.

Infatti, come rappresentato nella memoria di difesa dall'avvocatura, nel bando di gara, tra gli elementi da indicare a pena di esclusione nell'offerta economica, sono specificati espressamente:

“b) la stima dei costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro di cui all'art.95, comma 10 del Codice”;

c) la stima dei costi di manodopera ai sensi dell'art. 95 comma 10 del Codice”.

Ciò è indicato espressamente anche nell'Allegato 2-ter dello Schema di capitolato, al punto C) recante “Modalità di formulazione dell'offerta economica”.

Quanto, infine, alla mancata previsione dell'utile d'impresa, 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)''.

Le ricorrenti lamentano, poi, con il secondo motivo, che l'amministrazione avrebbe calcolato il costo della manodopera in misura insufficiente rispetto alla pluralità di prestazioni richieste, nonché alle altre prestazioni implicite alla tipologia di servizio, sotto vari profili.

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 il 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).

Sempre nell'ambito della medesima doglianza le 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.

Al riguardo si contesta che il punteggio aggiuntivo andrebbe inevitabilmente a premiare un surplus di produttività e, quindi, l'aumento delle ore lavorate.

In realtà, come evidenziato dall'Amministrazione resistente, nell'individuazione dei criteri di ponderazione ed attribuzione dei punteggi dell'offerta tecnica sono previsti 18 punti su 70 per proposte tecnico organizzative di efficientamento del servizio (quali, a titolo esemplificativo, la gestione informatizzata, la qualità delle derrate alimentari, il minore impatto ambientale) e ulteriori 18 punti su 70 per altre proposte migliorative (disponibilità all'estensione del servizio, stipula di protocolli con gli enti locali, ecc.), del tutto eterogenee rispetto all'utilizzazione e alla produttività del personale impiegato; anche tale censura risulta quindi infondata.

Quanto, poi, alla voce “Costi della struttura”, si rileva 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).

Con il terzo motivo le ricorrenti hanno lamentato che nel caso di specie la componente tecnica dell'offerta non si risolverebbe, come delineata dalle richieste del Capitolato, in un miglioramento qualitativo delle prestazioni, ma nell'aumento del personale da utilizzare o del monte ore a disposizione o, infine, nell'aumento delle prestazioni da erogare senza aumento di spesa.

La configurazione dell'offerta tecnica non inciderebbe quindi sulla qualità ma sulla quantità dei servizi offerti, anziché 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.

Quanto, infine, alla ipotizzata mancanza di coinvolgimento del Tavolo di coordinamento nazionale, dedotta con il quarto motivo, si rileva che tale censura è stata prospettata in via meramente ipotetica ed è rimasta, comunque, indimostrata.

In conclusione, per quanto osservato il ricorso va respinto perché infondato.

Al rigetto del ricorso consegue il rigetto dei motivi aggiunti, affidati alle medesime censure.

Le spese di giudizio possono essere compensate in virtù della 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, come in epigrafe proposto, lo respinge, così come i motivi aggiunti;
compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Petrucciani

IL PRESIDENTE
Francesco Arzillo

IL SEGRETARIO