

Ecc.mo TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO

Roma

RICORSO

di **IL PONTE – Società Cooperativa Sociale Onlus**, (C.F. e P. IVA 03820630980), con sede legale in Ospitaletto (BS), via Trepola, n. 105, in persona del legale rappresentante Ing. Pietro Tomasini, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dagli avv.ti Cristina Bassani (C.F. BSSCST61E63F2L5F), M. Alessandra Bazzani (C.F. BZZ MLS 58D55 F205V), Livio Neri (C.F. NRELVI73P16F205H) e Simona Viola (C.F. VLI SNM 62P55 F205V) del Foro di Milano e dall'avv. Simone Cadeddu (C.F. CDDSMN70T01H501L) del Foro di Roma, con elezione di domicilio presso lo studio dell'ultimo in Roma, via Flaminia, n. 133, e domicilio digitale presso il medesimo avv. Simone Cadeddu al suo indirizzo di PEC simonecadeddu@ordineavvocatiroma.org risultante da pubblici registri, come da procura alle liti in data 27 marzo 2019 in calce al presente atto (i sottoscritti procuratori indicano, anche ai fini delle comunicazioni, l'indirizzo PEC simonecadeddu@ordineavvocatiroma.org e il numero fax 0669667011)

contro

- **Prefettura di Brescia - Ufficio Territoriale del Governo di Brescia** (C.F. 80046740173), in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;
- **Ministero dell'Interno** (C.F. 97420690584), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12

per l'annullamento, e/o la declaratoria di nullità,

- del bando di gara (**doc. 1**), con i relativi allegati (**docc. 2, 3, 4, 5, 6 e 7**) della Prefettura di Brescia- Ufficio Territoriale del Governo di Brescia pubblicato in data 4-5 marzo 2019 ed avente ad oggetto l'Accordo quadro biennale per l'affidamento dei servizi di gestione di centri di accoglienza costituiti da singole unità abitative sino a 50 posti complessivi site in Brescia e città della provincia;
- del presupposto decreto del Ministero dell'Interno in data 20 novembre 2018, avente ad oggetto la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, che ha approvato lo schema di capitolato di gara di appalto e i suoi allegati e dello stesso schema di capitolato e dei suoi allegati (**docc. 8, 9, 10, 11, 12, 13**);
- di ogni altro atto ad essi presupposto, consequenziale e comunque connesso.

** ** *

FATTO

1. La Cooperativa Sociale Onlus IL PONTE, gestisce dal 2016 (in forza di atto di acquisto di ramo d'azienda dalla Società Fraternità Impresa Sociale Società Cooperativa Sociale Onlus e subentro nella Convenzione con la Prefettura di Brescia CIG 67784098E – **doc. 14**) i servizi d'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nell'ottica della accoglienza diffusa ospitando i richiedenti asilo in strutture di medie piccole dimensioni che rispondono ai requisiti della c.d. micro-accoglienza.

Le strutture d'accoglienza della Cooperative site nella Provincia di Brescia sono complessivamente 23.

2. Con bando pubblicato in data 4-5 marzo 2019 la Prefettura di Brescia- Ufficio Territoriale del Governo di Brescia indicava, tra le altre, la procedura aperta (CIG 7810588D1B) per l'affidamento, mediante accordo quadro biennale, dei servizi di gestione di centri di accoglienza costituiti da singole unità abitative sino

a 50 posti complessivi site in Brescia e città della provincia per un biennio dalla data di sottoscrizione dell'accordo quadro (doc. 1).

3. La Prefettura di Brescia- Ufficio Territoriale del Governo di Brescia dava così attuazione, recependolo, al decreto del Ministero dell'Interno in data 20 novembre 2018 che aveva approvato lo Schema di capitolato e i suoi allegati, avente ad oggetto gli appalti dei servizi di accoglienza *“in linea con la legislazione comunitaria”* (art. 1.1 dello schema di capitolato di seguito anche *“Schema di capitolato”*) (doc. 8), per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza previsti dal d.l. n. 451/1995 conv. in l. n. 563/1995 e dagli artt. 9 e 11 d.lgs. n. 142/2015, nonché dei centri di accoglienza e dei centri di permanenza, di cui rispettivamente agli artt. 10-ter e 14 d. lgs. n. 286/1998 e s.m.i..

In base al decreto ministeriale citato, i servizi di accoglienza sono regolati da appositi disciplinari allegati allo Schema di capitolato e sono prestati con modalità differenziata, secondo specifiche tecniche – pure allegate- in relazione alla tipologia e alla dimensione dei centri, che si distinguono in a) centri costituiti da singole unità abitative con capacità ricettiva fino ad un massimo di 50 posti complessivi e b) centri collettivi.

Oggetto del bando contestato con il presente ricorso è la disciplina relativa ai centri costituiti da singole unità abitative (cd. micro-accoglienza), cui si riferiscono gli allegati 1,1bis e 1ter dello Schema di capitolato (docc. 9, 10, 11).

4. Merita sin d'ora segnalare che l'art. 1 dello Schema di capitolato (doc. 8) si conclude (comma 9) con la solenne affermazione che: *“L'organizzazione dei servizi di cui al comma 1 è improntata al pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute, della differenza di genere, della presenza di situazioni di vulnerabilità e, ove possibile, all'unità dei*

nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado”. Come dimostreremo, le specifiche tecniche e le disposizioni dello Schema di capitolato: *i)* non assicurano l’effettivo rispetto delle condizioni di accoglienza previste dal diritto dell’Unione Europea e dell’esercizio di diritti fondamentali assicurati dalla nostra Carta costituzionale; *ii)* comunque non garantiscono la qualità dei servizi, anche attraverso una base d’asta inadeguata e fondata su di una stima dei costi di riferimento incongrui rispetto alla realtà dei fatti. I predetti vizi inficiano altresì il bando e i documenti facenti parte della *lex specialis* della gara indetta dalla Prefettura di Brescia – Ufficio territoriale del Governo di Brescia, che riproducono fedelmente gli atti ministeriali.

5. Nello specifico, la procedura di gara avviata dalla Prefettura di Brescia - Ufficio Territoriale del Governo di Brescia con il bando impugnato, ha ad oggetto (art. 3 del disciplinare di gara – doc. 3) l’affidamento dei centri di accoglienza di cui all’art. 11 d.lgs. 142/2015 costituiti da singole unità abitative aventi capacità ricettiva massima di 50 posti complessivi e con organizzazione dei servizi secondo modalità in rete, descritti nello Schema di capitolato e nei relativi allegati (allegato 1-bis e allegato A – docc. 10 e 12).

Continuando nella lettura dell’art. 3 del disciplinare si evince che:

- i prezzi a base di gara sono determinati al netto dell’IVA in: *i)* **€ 18,00** *pro capite pro die* per il servizio di gestione di centri di accoglienza messi a disposizione dal concorrente di cui all’art. 1, comma 2, lett. a) del Capitolato; *ii)* **€ 150,00** per la fornitura di un kit (ad esclusione della scheda telefonica) e che ai suddetti prezzi verrà applicato il ribasso percentuale unico offerto dal concorrente;
- L’importo complessivo stimato per il biennio è pari ad € 15.293.390,00 per un fabbisogno presunto di 980 posti;

- Alle predette voci di prezzo *“si aggiunge il rimborso dell'intervento del medico a chiamata, secondo i limiti e condizioni indicati nel Capitolato.”*;
- Ai sensi dell'art. 23, comma 16, del d.lgs. 50/2016 (di seguito anche Codice) il prezzo *pro capite pro die* a base di gara tiene dichiaratamente conto dei costi medi di riferimento del costo della manodopera secondo quanto indicato nell'Allegato B del Capitolato (doc. 7). L'Allegato B riproduce l'omologo allegato B allo Schema di capitolato (doc. 13) che descrive i parametri utilizzati per la determinazione dei valori economici relativi alle voci dei servizi e delle forniture richiesti ai concorrenti.

Come precisato dall'art. 17 del disciplinare (doc. 3), l'aggiudicazione avverrà utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi dell'art. 95, comma 3 del Codice, riconoscendo 70 punti all'offerta tecnica e 30 punti a quella economica. La valutazione dell'offerta tecnica, precisa l'art. 17 cit., sarà effettuata *“in base ai punteggi e alle formule previsti nell'allegato 1-ter del Capitolato”*, mentre l'offerta economica dovrà contenere (art. 16 disciplinare) a pena di esclusione il ribasso percentuale unico a entrambi i prezzi a base di gara (con impossibilità di presentare un'offerta al rialzo), oltre alla stima dei costi aziendali e alla stima dei costi della manodopera, come previsto dall'art. 95 del Codice.

6. Come esporremo nei motivi di diritto, l'abnormità della base d'asta, per non aver l'Amministrazione stabilito un valore di riferimento congruo, snatura la gara sia sotto il profilo dell'oggetto dell'appalto, che attiene a servizi volti a garantire di diritti fondamentali della persona richiedente asilo, sia sotto il profilo dell'economicità delle prestazioni, che rendono impossibile formulare un'offerta congrua, seria, sostenibile e realizzabile, come prescrive il Codice.

La Cooperativa IL PONTE, con il presente ricorso, intende quindi contestare in

radice il bando, tutti i documenti costituenti la *lex specialis* di gara e lo Schema di capitolato ministeriale e i relativi allegati cui il primo si rifà, ma per massima cautela andrà a presentare un'offerta in gara, al solo fine di scongiurare eccezioni di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse.

7. Le censure di diritto verranno articolate in due parti: la prima relativa alla violazione dei principi della normativa dell'Unione europea e della Carta costituzionale; la seconda relativa all'insostenibilità economica della base d'asta e alla violazione di specifiche norme del d.lgs. 50/2016.

*

Merita solo di essere aggiunto che i difensori della Cooperativa hanno assunto gratuitamente il mandato ad assisterla, nella loro qualità di esponenti di Asgi – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (avv.to Livio Neri) e di ITALIASTATODIDIRITTO (avv.ti Cristina Bassani, Maria Alessandra Bazzani e Simona Viola) i cui statuti dimostrano la perfetta comunione di intenti e di interessi con quelli fatti valere dalla ricorrente¹.

DIRITTO

I. Sulla violazione dei principi portati dalla normativa dell'Unione europea e della Carta costituzionale

1. Violazione dei principi della Direttiva 2013/33/UE come in esposizione. Violazione degli artt. 3, 32, 34, 97 e 117 Cost.. Violazione del d.lgs. 142/2015. Eccesso di potere per incoerenza e contraddittorietà. Sviamento di potere

¹ ITALIASTATODIDIRITTO in particolare è statutariamente impegnata, fra l'altro, “a difesa dei diritti fondamentali di libertà, delle singole persone e dei gruppi e a difesa dei diritti fondamentali e dell'integrazione delle persone in condizioni svantaggiate, quali i carcerati, gli immigrati e i portatori di handicap” (art. 3) (**doc. 22**)

ASGI “contribuisce al raggiungimento del fine secondo cui anche nei confronti di stranieri ed apolidi presenti in Italia siano pienamente attuate le norme della Costituzione della Repubblica italiana, le norme internazionali e le norme dell'Unione europea, con particolare riguardo per quelle che tutelano i diritti fondamentali della persona” (art. 5).(**doc. 23**).

La Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale rappresenta il parametro cui gli stati membri sono chiamati a rapportarsi nella emanazione di qualsiasi disposizione finalizzata all'accoglienza. Di tanto è consapevole il Ministero dell'Interno che nel diramare le prime indicazioni (circolare 14810 del 21 novembre 2018 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione) sull'applicazione del DM 20 novembre 2018 ha ricordato come le direttive del Ministero siano nel senso che l'accoglienza avvenga *“nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona secondo i principi della Direttiva 2013/33/EU, per i richiedenti asilo”* (**doc. 15** pag. 2).

Il parametro generale per la valutazione dei servizi di accoglienza emerge dalle disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria dettate dall'art. 17.2 della Direttiva, secondo cui *“Gli Stati membri provvedono a che le disposizioni materiali assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale.*

Gli Stati membri provvedono che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone vulnerabili ai sensi dell'art. 21, nonché alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattamento”.

Nella categoria delle persone vulnerabili – secondo l'art. 21 – rientrano *“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, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili”.*

Il metro di valutazione della qualità del sostentamento è fornito dall'art. 17.5 che richiama i livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, *“in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini”*, con l'avvertenza contenuta nell'art. 22.1 che *“Gli Stati membri assicurano che il sostegno*

fornito ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari ai sensi della presente direttiva tenga conto delle loro esigenze di accoglienza particolari durante l'intera procedura di asilo e provvedono a un appropriato controllo della loro situazione.”.

A sua volta il d.lgs. n. 142/2015, recependo la direttiva nel nostro ordinamento, ha ribadito (art. 17) la necessità che le misure di accoglienza tengano conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, garantendo misure assistenziali particolari e un adeguato supporto psicologico.

Orbene, se si esamina lo Schema di capitolato e la *lex specialis* della Prefettura di Brescia con tutti i suoi documenti, è agevole rendersi conto che – contraddittoriamente rispetto alle enunciazioni di principio contenute nello Schema medesimo (art. 1) (doc. 8) e nel Capitolato della Prefettura di Brescia (art. 1) (doc. 2) - sono state omesse o drasticamente ridotte fondamentali ed obbligatorie prestazioni che sono sintomatiche dell'inappropriatezza dei servizi che l'Amministrazione intende mettere a disposizione dei richiedenti tutti e delle persone vulnerabili, ci riferiamo in particolare a:

- la assenza della figura professionale dello psicologo (previsto dall'art. 17 d.lgs. cit. come indispensabile ausilio per le persone vulnerabili, che sono stimate nel 30% delle persone assistite dal Ministero della Salute) che non risulta nelle declaratorie del personale (allegato A allo Schema di capitolato e al Bando della Prefettura di Brescia – docc. 6 e 12) e che nel precedente bando della Prefettura di Brescia era previsto (nelle strutture fino a 50 posti) nella misura di 12 ore settimanali (**doc. 16**);
- La drastica riduzione della figura dell'assistente sociale, che in strutture come quella del bando qui in esame è previsto per 6 ore a settimana (allegato A cit. – doc. 6) e che nel precedente bando della Prefettura di Brescia era previsto (nelle omologhe strutture) nella misura di 18 ore

settimanali (doc. 16). Si consideri che gli assistenti sociali dovrebbero (in base all'art. 2, lett. b.3 del Capitolato della Prefettura di Brescia – doc. 2) svolgere anche la specifica assistenza ai minori, con predisposizione 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. Tuttavia ogni ospite di un centro di accoglienza diffusa fino a 50 posti potrà contare su di un'assistenza personale di soli 28,8 minuti al mese (rispetto a 86,4 del precedente bando), assolutamente insufficienti a garantire agli ospiti in generale e a quelli vulnerabili come i minori in particolare, i predetti servizi indispensabili;

- l'altrettanto drastica riduzione della mediazione linguistica-culturale, che in strutture fino a 50 posti sarà presente 10 ore a settimana (rispetto a 36 ore settimanali del precedente bando), con conseguente servizio a favore di ciascun ospite pari a 48 minuti al mese (rispetto a 172 minuti del precedente bando);
- la drastica riduzione dell'assistenza sanitaria, che in centri sino a 50 posti, è prevista dall'art. 7 (sia dello Schema di capitolato –doc. 8-, sia del Capitolato della Prefettura di Brescia - doc. 2-) mediante un medico responsabile sanitario del centro il quale svolge (senza neppure un infermiere) le visite mediche di ingresso e il primo soccorso sanitario. In base all'Allegato A dello Schema di capitolato (doc. 12) e del Capitolato della Prefettura di Brescia (doc. 6), il medico deve fornire una reperibilità di 4 ore al giorno, con l'avvertenza contenuta nel medesimo Allegato A (docc. 6 e 12), che per l'espletamento di queste attività è garantito l'impiego del medico per circa 4 ore l'anno per migrante e per un monte ore complessivo di 200 ore annuali a chiamata. Si consideri in base all'art. 2 (sia dello Schema di capitolato –

doc. 8-, sia del Capitolato della Prefettura di Brescia - doc. 2-) che la predetta assistenza dovrebbe svolgersi in apposito presidio medico (così come prevede l'Allegato 1-bis, sub B – docc. 4 e 10), ma senza che questo rientri nella definizione del prezzo contenuta nell'Allegato B dello Schema di capitolato (doc. 13) e del Bando della Prefettura di Brescia (doc. 7), rendendo quindi aleatorio il servizio;

- L'assenza della previsione di spese mediche con particolare riferimento a spese per visite specialistiche, esami diagnostici e fornitura di farmaci, tenuto conto che i richiedenti non fruiscono dell'esenzione dalle spese mediche e dai farmaci, con violazione del diritto fondamentale alla salute;
- l'assenza dell'insegnamento della lingua italiana con violazione del diritto fondamentale all'istruzione che rappresenta un ostacolo al pieno sviluppo della persona umana.

In conclusione, la struttura dello Schema di capitolato, pedissequamente recepito dalla Prefettura di Brescia nel bando e negli atti costituenti la *lex specialis*, evidenzia la solo apparente (e quindi sviata) osservanza dei principi della legislazione comunitaria, ma nei fatti comporta la violazione dei diritti fondamentali della persona richiedente asilo, pure enunciati tra gli obiettivi dell'oggetto dell'appalto, in osservanza della normativa comunitaria e nazionale (sul piano costituzionale vedesi gli artt. 3, 32 e 34 Cost) in epigrafe citata.

Detti principi sono volti alla riconquista dell'autonomia individuale con servizi grazie ai quali i beneficiari diventino protagonisti del servizio di accoglienza attraverso percorsi di inclusione sociale.

L'esigenza di una coerenza fra le enunciazioni di principio, gli atti applicativi dell'amministrazione e i principi comunitari e costituzionali – che è alla base della buona azione amministrativa ex art. 97 cost. - appare essenziale nel caso in

esame. Infatti tale coerenza risulta necessaria non solo per la particolare importanza della definizione delle modalità qualitative di gestione del servizio, ma anche per la materia oggetto dello stesso, vale a dire l'assolvimento di doveri umanitari e di solidarietà sociale, enunciati dalla direttiva richiamata e recepiti nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117 cost. e il d.lgs. 142/2015, che non potrebbero essere scavalcati da ragioni di ordine ideologico, che nulla hanno a che fare con le ragioni del diritto.

Alla violazione di legge si aggiunge quindi l'incoerenza che ridonda nello sviamento di potere.

II. Sull'insostenibilità economica della base d'asta e sulla violazione di specifiche norme del d.lgs. 50/2016

2. Violazione del d.lgs. 50/2016 come in esposizione. Eccesso di potere per errore sui presupposti. Carenza di istruttoria. Contraddittorietà e abnormità manifesta. Sviamento

In base all'art. 30 del d.lgs. 50/2016, l'affidamento degli appalti ai sensi del Codice deve garantire, tra gli altri principi fondamentali, la proporzionalità, vale a dire l'idoneità dell'azione amministrativa rispetto all'obiettivo e al fine da perseguire, la necessità delle scelte rispetto al fine e l'adeguatezza delle predette scelte in termini di tollerabilità. A sua volta l'art. 95 dello stesso Codice nel definire i criteri di aggiudicazione dell'appalto ribadisce (comma 6) che, nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa, i criteri devono essere pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, tant'è che (comma 10-bis) *“La stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua i criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30*

per cento”. Infine l’art. 97, comma 1, del Codice nel definire le offerte anomale precisa che il prezzo offerto deve dare evidenza di congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità.

Dal combinato disposto delle norme del Codice risulta quindi che le stazioni appaltanti, nel fissare la base d'asta, hanno l’obbligo di acquisire attendibili elementi di conoscenza, in modo da determinarla in una misura che non può essere arbitraria perché manifestamente sproporzionata (Cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 agosto 2017, n. 4081).

Giova preliminarmente evidenziare che la giurisprudenza – in disparte il tema della loro immediata impugnabilità – ha costantemente ritenuto illegittime le disposizioni di una gara abnormi o irragionevoli, che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara (Cons. Stato, sez. III, n. 2663/2018; id. sez. V, n. 980/2003, n. 4414/2005 e n. 3489/2010); nonché di condizioni negoziali indicate nello schema di contratto, che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente (Cons. Stato, sez. V, n. 6135/2011; C.G.A., n. 474/2016).

Lo Schema di capitolato e i suoi allegati, che trovano pedissequa ripetizione nel bando e in tutti gli atti di gara della Prefettura di Brescia, presentano svariate clausole e previsioni che rendono la partecipazione *contra ius*, perché eccessivamente gravosa sul piano tecnico ed economico (cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 591/2015 e n. 1809/2017; sez. IV, n. 4180/2016) rispetto alla base d’asta.

La predetta sproporzione attiene sia alla mancata considerazione di voci di costo rispetto alle prestazioni richieste, sia alla sotto-valutazione di voci previste, come evincibile dalla stima dei costi medi di riferimento contenuta nell’Allegato B dello Schema di capitolato (doc. 13) e degli atti di gara del bando della Prefettura di Brescia (vedesi in particolare doc. 7). Vi è poi il tema del costo del lavoro che,

per la sua pervasività ed importanza, verrà trattato nel successivo motivo di censura.

i. Il costo della struttura

In base all'Allegato B citato (docc. 13 e 7), il costo dei beni immobili (affitto, affitto figurativo, utenze, TARI) indicato in **€ 3,93** (*pro capite pro die*) sarebbe stato determinato sulla base del report ISTAT relativo alla spesa per consumi delle famiglie datato 19 giugno 2018. Sennonché dall'esame della fonte ISTAT (vd. p. 1 del rapporto pubblicato) (**doc. 17**) risulta che *“La spesa per beni e servizi non alimentari è di 2.107 euro al mese. La voce di spesa più elevata è quella per abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili, manutenzione ordinaria e straordinaria, pari a 898 euro mensili (il 35% del totale), seguita da quella per trasporti (290 euro, l'11,3%)...”*. Tale spesa (898 euro mensili), se rapportata al numero di componenti medi della famiglia italiana, pari a 2,4 (dati ISTAT, Censimento della popolazione 2011), risulta mensilmente di euro 373,90 *pro capite* e di euro 12,29 *pro die*, vale a dire il quadruplo della voce indicata nella stima dei costi di riferimento che concorre a formare la base d'asta.

L'inadeguatezza della voce di costo è percepibile agevolmente anche moltiplicando tale importo per un numero medio di occupanti (pari a 5) e per 30 giorni: si ottiene l'importo di euro 589,50, con una netta differenza negativa rispetto alla fonte ISTAT.

Anche se si paragona la voce di costo dell'Allegato B cit. con i costi di mercato per i contratti di locazione relativi agli alloggi in gestione alla cooperativa, pur modesti, comprensivi delle relative spese di utenze e gestione, risulta un costo giornaliero di € 6,36 per persona (**doc. 18**).

L'astrattezza di questa voce di costo è evidente solo che si consideri che il predetto importo risulta applicato dai bandi delle varie Prefetture in tutte le realtà

territoriali italiane (**docc. 19; 19 bis; 19 ter**) senza considerare quindi che il costo di locazione è estremamente variabile da una Prefettura all'altra di tutta Italia.

La voce di costo dell'Allegato B (docc. 7 e 13) risulta ancora più inadeguata poiché le strutture devono essere ammobiliate nel rispetto degli obblighi di dotazione, prescritti nell'Allegato 1bis-punto F (*“arredi ed elettrodomestici, secondo standard di base, per l'allestimento delle stanze (letto, comodino, mobile contenitore per riporre gli indumenti, cucina, frigorifero, mobile pensile per stoviglie, tavolo, sedie in numero adeguato alle presenze degli ospiti, specchio e mobiletto per bagno)”*) (docc. 4 e 10); sennonché il prezzo medio di locazione di unità abitative reperibili sul mercato immobiliare della Provincia di Brescia ammonta a € 8,22/mq (**doc. 20** – dato ricavato dal sito internet www.immobiliare.it).

Infine, la predetta voce non considera la necessità di allestire presidi sanitari organizzati dall'ente gestore (così come prevede l'Allegato 1-bis, sub B – docc. 4 e 10).

ii. Servizi di trasporto

Nell'Allegato B allo Schema di capitolato (doc. 13) e nel corrispondente allegato B al Bando della Prefettura di Brescia (doc. 7) la voce “servizio di trasporto” che concorre a stimare i servizi di accoglienza viene indicata in **euro 0,60 pro capite pro die** e dovrebbe permettere 12 viaggi per migrante all'anno di circa 30 km. ciascuno. Si consideri che in base allo Schema di capitolato e al Capitolato della Prefettura di Brescia (art. 2, lett. B.6 – docc. 2 e 8) il servizio di trasporto deve comunque garantire *“il trasporto degli stranieri presenti nei centri per il raggiungimento degli uffici di Polizia e dell'Autorità Giudiziaria, della commissione territoriale per il riconoscimento della proiezione internazionale, nonché delle strutture sanitarie secondo le indicazioni del medico responsabile del centro”*, ma i richiedenti asilo hanno inoltre necessità di spostarsi per varie ragioni, dagli adempimenti amministrativi, alla

frequenza ai corsi di lingua italiana e, per i minori; alle scuole; sino alle visite mediche e alle visite mediche specialistiche, che in un territorio ampio come quello della Provincia di Brescia non sono assolvibili con il costo di servizio noleggio con conducente indicati nell'Allegato B. Né varrebbe ipotizzare che i richiedenti asilo utilizzino i mezzi di trasporto pubblico locale: ogni utente avrebbe a disposizione 18 euro al mese, quando i costi di TPL sono molto più elevati (un abbonamento mensile per la città di Brescia costa euro 31,5 e un abbonamento mensile provinciale costa euro 87).

L'irragionevolezza dell'importo stimato si evince anche dal raffronto la spesa media giornaliera di euro 3,42 per persona della famiglia italiana per trasporti contenuto nel rapporto ISTAT in precedenza citato.

iii. Fornitura, trasporto e consegna di beni

Sia lo Schema di capitolato (doc. 8), sia il Capitolato della gara della Prefettura di Brescia (art. 2, lett. D. 1) (doc. 2) e l'Allegato 1-bis (docc. 4 e 10) prevedono che venga fornito **materiale scolastico** per i minori. Tale fornitura si collega con la previsione dello stesso Schema di capitolato e Capitolato (art. 2 lett. B.3) che comprende nei servizi alla persona anche l'assistenza ai minori con inserimento scolastico.

Si tratta di voci di costo che non vengono per contro previste dalla stima dei costi contenuta nell'Allegato B (docc. 7 e 13). Tale omissione come si è in precedenza detto rende aleatoria la specifica tutela comunitaria e nazionale a favore dei minori.

iv. Servizi specialistici e spese la gestione delle famiglie, nuclei monoparentali e minori

Sia lo Schema di capitolato (doc. 8), sia il Capitolato della gara della Prefettura di Brescia (art. 2, lett. D. 1) (doc. 2) e l'Allegato 1-bis (docc. 4 e 10) prevedono che

venga consegnato un Kit di primo ingresso costituito da vestiario per bambini e adulti di valore pari a **euro 150,00** (ovvero euro 0,82 *pro capite pro die*) da consegnare una sola volta. Si tratta di valore che viene definito congruo dall'Allegato B (docc. 7 e 13) sulla base della generica affermazione che sarebbero state compiute ricerche di mercato e sarebbero stati consultati listini di riferimento di convenzioni stipulate da centrali di committenza regionali. Sennonché i valori medi ISTAT indicano che la spesa familiare, nei valori più bassi, è pari a euro 1,36 *pro capite pro die*.

La differenza di spesa rende eloquente anche l'inadeguatezza del kit che non contempla l'ipotesi di un cambio di stagione, né prevede integrazioni in caso di necessità, con particolare attenzione a donne e bambini. Si tratta di omissioni di spesa che confermano la censura formulata nel primo motivo di ricorso.

v. Ulteriori attività previste ma non quotate

A corredo delle attività dirette previste dal Servizio di accoglienza, lo Schema di capitolato (doc. 8) e il Capitolato della Prefettura di Brescia (doc. 2) contemplano espressamente attività ulteriori con costi aggiuntivi, che non vengono presi in considerazione dell'Allegato B (docc. 7 e 13). Si tratta: a) degli oneri per lo smaltimento rifiuti (ivi incluse le tasse locali) di cui all'art. 4 dello Schema di capitolato (doc. 8) e del Capitolato della Prefettura di Brescia (doc. 2); b) i costi assicurativi (art. 17); c) gli obblighi di collaborazione nei controlli (art. 20).

In questa linea si colloca anche la mancata considerazione delle spese generali, che appunto usualmente coprono le spese contrattuali, quelle assicurative, le spese di gestione del personale, le spese contabili, la fatturazione.

Dette spese incidono nella gestione dell'appalto di servizi per una percentuale che – sulla base della spesa storica – è possibile assestare intorno ad € 1,50 *pro capite pro die*.

Infine nella stima dei costi di riferimento (Allegato B) sono assenti quelli riferiti alle pratiche amministrative quali ad esempio il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

vi. Forniture non previste, né quotate

La base d'asta risulta incongrua anche perché non tiene conto del costo necessario per servizi fondamentali per la garanzia di salute e di sicurezza, che non risultano menzionati nell'Allegato B (docc. 7 e 13). In particolare non sono previste le spese mediche, fra cui rientrano cure specialistiche, esami diagnostici e acquisto di farmaci.

Sotto ulteriore profilo, la gara qui in contestazione, seguendo le indicazioni dello Schema di Capitolato ministeriale, non include la prestazione dell'insegnamento della lingua italiana, la cui evidente necessità ai fini dell'integrazione, ma anche e solo della comprensione e della comunicazione reciproca nel nostro paese, è talmente evidente da non necessitare prove o dimostrazioni ulteriori.

Basti pensare che nella precedente gara indetta dalla Prefettura di Brescia, l'insegnamento della lingua italiana era previsto per 10 ore settimanali (nelle strutture fino a cinquanta posti).

Dette omissioni sono state censurate sotto il profilo dello scostamento dagli standard minimi comunitari, qui viene in considerazione l'inadeguatezza della spesa prevista a base d'asta per il servizio di accoglienza.

3. Violazione artt. 23, 30, 95 e 97 d.lgs. 50/2016. Eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca, ingiustizia manifesta e Sviamento

Il tema del costo del lavoro è particolarmente sentito dal Codice, che in più occasioni sottolinea come vada rispettato il costo del lavoro risultante dalla normativa europea e nazionale e dai contratti collettivi o dalle disposizioni

internazionali (art. 30, comma 3), tanto che al personale deve essere applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto (art. 30, comma 4). A sua volta, l'art. 23, comma 16, impone al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di determinare annualmente il costo del lavoro sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali.

Da altro angolo visuale, il Codice, nel giudizio di anomalia (art. 97, comma 5), considera ragione di esclusione l'offerta in cui il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 23, comma 16. Il principio è ribadito nell'art. 95, comma 10, del Codice.

- Coerentemente con queste premesse nell'Allegato B (docc. 7 e 13), si dichiara che il costo del lavoro è stato determinato sulla base delle *“tabelle pubblicate dal Ministero del lavoro per i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo di cui al D.M. 2 ottobre 2013”*, tuttavia il costo complessivo del personale pari a **€ 7,40, risulta computato con riferimento al numero degli ospiti presenti nella struttura**, come avvertono lo Schema di capitolato (art. 11 – doc. 8) e il corrispondente art. 11 del Capitolato allegato al bando della Prefettura di Brescia (doc. 2), introducendo un elemento di totale aleatorietà nella verifica del rispetto dei parametri ministeriali e dei contratti collettivi.

Nell'Allegato A (docc. 6 e 12) viene richiesto a ogni ente gestore (e anche senza considerare il rimborso kilometrico dovuto agli operatori che lavorano su più

sedi appartenenti a più Comuni) di fornire la seguente dotazione di personale, a cui aggiungiamo (nella presente esposizione) il costo di riferimento tratto dal CCNL Cooperazione sociale così come indicato nella nota tecnica inviata alla Prefettura di Brescia nel febbraio 2019 (**doc. 21**)

- un operatore diurno per 8 ore al giorno (che ha un costo annuo di € 26.210,00);
- un operatore notturno per 4 ore al giorno a partire dalle ore 20:00 (che ha un costo annuo di € 14.779,00);
- un direttore con presenza 18 ore a settimana (che ha un costo annuo di € 20.926,00);
- un mediatore linguistico – culturale per 10 ore a settimana (che ha un costo annuo di € 10.000,00);
- un assistente sociale per 6 ore alla settimana (che ha un costo annuo di € 4.390,00);
- un informatore legale per 3 ore a settimana (che ha un costo annuo di € 5.000,00);
- un medico in pronta disponibilità per 4 ore al giorno per 7 giorni la settimana e per un monte orario complessivo di 200 ore annuali (che ha un costo annuo di € 6.000,00);

Poiché il costo totale del personale ammonta a € 87.305,00, ciò significa che per coprire tale spesa è necessario che almeno 33 posti siano costantemente occupati da ospiti, ma non si trascuri che in base all'art. 13 dello Schema di capitolato (doc. 8) e del corrispondente art. 13 del Capitolato allegato al bando della Prefettura di Brescia (doc. 2), la stazione appaltante può richiedere modifiche contrattuali sino al limite del 50% dell'importo a base d'asta in relazione all'andamento del flusso dei migranti, con obbligo dell'ente gestore di adeguare le

risorse strumentali e di personale.

Ma non basta. In base all'art. 5 dello Schema di capitolato e del corrispondente art. 5 del Capitolato della Prefettura di Brescia l'ente gestore è tenuto a garantire l'impiego del personale necessario all'espletamento di tutti i servizi rispetto al numero degli ospiti, ma anche rispetto alle dotazioni minime (art. 5.4) e tali dotazioni minime vanno rispettate anche nel caso di riduzione delle presenze nei centri dovute sia alla flessione dei flussi migratori o ad altre ragioni (art. 5.5). Se sul piano della qualità del servizio tali previsioni sono ben comprensibili, nondimeno esse si pongono in contrasto con la quotazione del costo del lavoro indicato nell'Allegato B (docc. 7 e 13) e utilizzato per la determinazione della base d'asta, con intrinseca contraddittorietà degli atti di gara rispetto alle premesse normative. Ne segue altresì l'ingiustizia manifesta e lo sviamento di siffatto incedere amministrativo.

- In secondo luogo, le risorse previste dall'Allegato A (docc. 6 e 12) sono sottostimate, rispetto alla tipologia di personale e alle mansioni e prestazioni richieste nello Schema di capitolato e nel Capitolato di gara. Sarebbe stato infatti necessario confermare la tipologia e quantità di personale indicato nella precedente gara indetta dalla Prefettura di Brescia (CIG 7168849158 - doc. 16).

La predetta rielaborazione si basa sulle seguenti prestazioni non quotate nell'Allegato B:

- il servizio di gestione amministrativa (art. 2, lett. A), che si compone di ben otto voci e che non potrà essere effettuata dall'unico operatore diurno indicato dall'Allegato A, il quale è addetto ai servizi alla persona. Come risulta dallo stesso Allegato A, il rapporto ospiti\operatore sociale stimato ammonta circa 10 min/ospite al giorno per circa 1 ora alla settimana, il che rende all'evidenza irrealizzabili tutte le prestazioni richieste;

- il servizio di assistenza sanitaria che in base allo Schema di capitolato e al Capitolato di Brescia (art. 2, lett. C - docc. 2 e 8), come si è in precedenza additato per evidenziare le antinomie degli atti di gara, è previsto in 4 ore di disponibilità giornaliera (Allegato A – docc. 6 e 12); dette ore sono (Allegato 1 –bis - docc. 4 e 10) relative alle “*specifiche tecniche integrative dello schema di capitolato*”, e sono stimate in complessive 200 ore annuali a chiamata. Le medesime ore a chiamata sono soggette a rimborso (ex art. 3 Disciplinare – docc. 3 e 9) secondo le modalità illustrate nello Schema di capitolato e nel Capitolato (art. 24.2), vale a dire mediante “*rimborso dei monte ore riferito al presidio medico indicato nelle tabelle tecniche sulla base di specifica rendicontazione secondo le tariffe previste dal CCNL*”. Tuttavia nella determinazione del costo del personale relativo alla prestazione diretta del medico non è stato computato il relativo costo.

Alla luce di quanto precede si può quindi contestare che i minimi salariali previsti nelle tabelle del CCNL, asseritamente utilizzato quale parametro dallo stesso Ministero prima e Prefettura poi, sono stati violati.

Né varrebbe addurre che la ricorrente è una Cooperativa Sociale ONLUS, perché questa circostanza non fa venir meno la necessità che l'offerta possa permettere di coprire i costi. In tal senso la giurisprudenza ha osservato che nessun organismo economico pur se non assoggettato allo statuto tipico dell'impresa e/o della società commerciale può svolgere attività a costi tali da sopravanzare la remunerazione dei fattori di produzione a cominciare dal lavoro, soprattutto nei casi in cui la voce “lavoro” incide per una quota largamente maggioritaria sui costi complessivi (cfr. TAR Lazio, sez. III, 4 luglio 2018, n. 7379; vd. anche Cons. Stato, sez. V, 6 agosto 2018, n. 4839).

Su queste basi e applicando il CCNL richiamato nell'Allegato B (docc. 7 e 13),

per una struttura come quella della ricorrente il costo del personale *pro capite pro die* non potrebbe essere inferiore a € 8,50.

La irrisorietà ed inadeguatezza della voce di costo corrispondente al personale, risulta confermata dal precedente appalto indetto dalla Prefettura di Brescia (doc. 16).

Risulta così dimostrato che il costo del personale in rapporto ai servizi richiesti ed alle modalità di erogazione degli stessi come indicati nello Schema di capitolato e recepito nel bando della Prefettura di Brescia rendono impossibile la presentazione di una offerta seria, perché ciò esporrebbe alla violazione di norme imperative come quelle che fissano i minimi salariali (cfr. TAR Friuli, 28 giugno 2003, n. 474; vd. anche TAR Sicilia-Palermo, 28 marzo 2011, n. 2360; Tar Campania-Napoli, sez. V, 13 dicembre 2017 n. 5887). Da qui anche la nullità della *lex specialis* sotto questo profilo.

4. Falsa applicazione dell'art. 95, comma 10, d.lgs. 50/2016.
Violazione d.lgs. 81/2008. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e contraddittorietà. Sviamento

Nel disciplinare della Prefettura di Brescia si specifica che nella formulazione dell'offerta economica il concorrente dovrà indicare (art. 16 disciplinare – doc. 3) a pena di esclusione il ribasso percentuale unico a entrambi i prezzi a base di gara, oltre alla stima dei costi aziendali e alla stima dei costi della manodopera, come previsto dall'art. 95, comma 1°, del Codice. Per contro non vengono indicati i costi della sicurezza, non soggetti a ribasso, in forza delle specifiche previsioni in materia dettate dal d.lgs. 81/2008, cui rinvia il d.lgs. 50/2016.

Tale omissione contraddice la stessa impostazione dello Schema di capitolato (doc. 8) che all'art. 11.2. prescrive che “*All'importo di ciascun lotto come sopra determinato si aggiungono gli oneri di sicurezza di natura interferenziale*”: si verifica quindi

in quest'unico caso un disallineamento tra il DM 20 novembre 2018 e il Bando specifico.

L'essenzialità di tale voce nell'economia della base d'asta è stata rilevata dalla giurisprudenza (cfr. *ex multis* TAR Veneto, sez. I, 4 dicembre 2012, n. 1477).

Quandanche si volesse ritenere che la Stazione Appaltante non fosse tenuta alla indicazione dei predetti costi interferenziali, nondimeno la mancata previsione della stessa voce di costo tra quelli aziendali (soggetti a ribasso) nell'Allegato B che la concorrente dovrà valutare per formulare un'offerta congrua, inficia i documenti della gara bandita dalla Prefettura di Brescia per difetto di istruttoria e irragionevolezza.

5. Violazione art. 95, commi 1 e 6, d.lgs. 50/2016. Ulteriore violazione degli artt. 23, 30, 95, comma 10 e 97 d.lgs. 50/2016. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza. Violazione della par condicio. Sviamento

I descritti profili di illegittimità – e finanche di nullità – della *lex specialis* e dell'attribuzione dei punteggi economici non sono stati nemmeno “ridimensionati” dal contemperamento con la valutazione dell'offerta tecnica.

Rammentiamo che il Bando della Prefettura di Brescia, in applicazione dello Schema di capitolato, ha previsto l'aggiudicazione di ciascun lotto secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; detto criterio, ex art. 95, comma 6, d.lgs. 50/2016, deve essere articolato in sub-criteri di valutazione con caratteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e sociali, connessi all'oggetto dell'appalto.

Senonché, l'analisi dei criteri, sub-criteri e le relative ponderazioni illustrate nell'allegato 1 -ter (del Bando della Prefettura di Brescia e dello Schema di capitolato – docc. 5 e 11) sub lett. D, fa emergere come detti criteri, di fatto,

hanno snaturato il criterio di aggiudicazione che è in realtà quello del prezzo più basso.

I predetti criteri premiano infatti essenzialmente un aumento della dotazione del personale; si consideri il criterio D.1.1. (fino a un massimo di 12 punti) in base al quale sono attribuibili:

- 6 punti per un incremento di unità di personale tenuto conto del criterio di commisurazione del rapporto minimo ospiti/operatori diurni e/o notturni indicati nella tabella dotazione personate (Allegato A);
- 8 punti per un incremento delle ore settimanali;
- 8 punti per un incremento del monte ore annuali del medico a chiamata, in base al quale *“sono attribuiti:*
 - *2.00 punti per un aumento pari al 10% del monte ore annuale*
 - *6.00 punti per un aumento pari al 20% del monte ore annuale*
 - *8.00punti per un aumento pari al 30% del monte ore annuale”.*

Anche tra le proposte migliorative (D.2.a), vi sono degli aumenti delle prestazioni da erogare senza aumento di spesa.

Tali criteri – impostati, in buona sostanza, sulla attribuzione del punteggio massimo in corrispondenza di offerte migliorative rispetto ad una data soglia determinata dai criteri stessi (monte ore), che impinge sul valore economico della voce di costo del personale – hanno svilito una delle componenti del punteggio finale; gli stessi risultano perciò in radicale contraddizione con il dichiarato intento di aggiudicazione all’offerta economicamente più vantaggiosa, surrettiziamente trasformandolo in aggiudicazione al prezzo più basso, in violazione della diversa tipologia di offerta indicata nel bando (sul principio cfr. TAR Puglia – Lecce, sez. II, 29 luglio 2014, n. 2026). In proposito merita di essere segnalato che la giurisprudenza afferma che a garanzia della *par condicio*

non è consentito alle stazioni appaltanti di trasformare il criterio di aggiudicazione prescelto, svalutando la componente tecnica (cfr. TAR Friuli Venezia Giulia – Trieste, sez. I, 8 gennaio 2013, n. 9).

*

Sotto altro angolo visuale, va censurato che tali criteri e sub-criteri, imporrebbero un incremento del costo della manodopera, il quale – come già esposto nel 3° motivo di ricorso - non sarebbe compatibile con la base d'asta prevista nella procedura in esame, a meno che non si decida di non rispettare i minimi salariali in aperta violazione degli artt. 23, 30, 95, comma 10 e 97 d.lgs. 50/2016. Tale rischio non poteva non essere valutato nella predisposizione degli atti di gara, sia a livello di Schema di capitolato, sia nella specifica *lex specialis* della Prefettura di Brescia, con connesso eccesso di potere come in esposizione.

La scelta di criteri quantitativi legati al personale (non a caso non menzionati nell'esemplificazione dei criteri di aggiudicazione dall'art. 95, comma 5, del Codice), appare sintomatica, per quanto già dedotto nei motivi che precedono, di una consapevolezza della inidoneità della dotazione minima di personale rispetto ai molteplici compiti imposti all'ente gestore, che tuttavia si traduce in un ulteriore e sviato aggravamento dei costi, che dovrebbe consentire un aggiramento delle disposizioni che mirano alla salvaguardia dei lavoratori.

Merita di essere sottolineato che la dinamica sin qui descritta produce un diretto effetto, pregiudicando l'interesse pubblico – sotteso alla procedura – ad ottenere l'offerta che vanti il miglior temperamento tra pregio qualitativo e convenienza economica.

Invero, a fronte della tipologia di servizio oggetto della procedura in contestazione, se la stazione appaltante ha ritenuto che fosse meritevole di valorizzazione anche la componente tecnica dell'offerta, facendo ricorso al

criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, avrebbe dovuto essere altrettanto inevitabile l'applicazione di tale criterio secondo modalità idonee a consentire una effettiva valorizzazione degli aspetti qualitativi dell'offerta.

In proposito soccorrono le parole dell'Ecc.mo TAR, laddove chiarisce che *“il criterio del prezzo più basso si connota per prendere in considerazione esclusivamente la convenienza economica dell'offerta, per cui ha carattere automatico richiedendo per l'individuazione della migliore offerta un semplice raffronto tra cifre. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, è maggiormente complesso perché l'offerta è composta non solo dall'elemento prezzo ma anche da altri elementi afferenti ai profili qualitativi della prestazione e a ciascuno di tali elementi è attribuito un punteggio. Di talchè, tale criterio è certamente più idoneo, potendosi assegnare ad elementi diversi dal prezzo una rilevanza più o meno estesa in ragione delle singole fattispecie, in presenza di appalti il cui oggetto presenta anche minime complessità. La differenza tra i due criteri, sotto altro angolo visuale, si concreta nella circostanza che in un caso, il criterio del prezzo più basso, l'Amministrazione aggiudicatrice compie un mero accertamento tecnico, nel senso che verifica la migliore offerta sulla base di scienze esatte e senza alcun tipo di valutazione, mentre nell'altro caso, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, esercita la c.d. discrezionalità tecnica, nel senso che valuta quale sia la migliore offerta con riferimento a parametri opinabili”* (TAR Lazio, sez. II, 5 febbraio 2014, n. 1432).

Orbene, il principio ben si attaglia anche al caso in esame: una speculare illegittimità si è infatti verificata nel caso di specie, ove gli effetti dell'applicazione dei criteri di valutazione tecnica hanno snaturato il criterio di aggiudicazione prescelto.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, risulta altresì censurabile la violazione dei principi di par condicio e concorrenzialità, essenziali per la legittimità di un appalto pubblico ex art. 95, comma 1, d.lgs. 50/2016.

6. Illegittimità derivata

Le contestazioni che precedono hanno interessato parallelamente sia lo Schema di capitolato e i suoi allegati (docc. 8, 9, 10, 11, 12 e 13), approvati con il DM 20 novembre 2018, sia gli atti della procedura indetta dalla Prefettura di Brescia (docc. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7), che si è rifatta ai parametri ministeriali.

Le medesime illegittimità dell'atto presupposto (DM 20 novembre 2018)- contestate con i motivi 1-2-3-5 - si ripercuotono sugli atti della gara in contestazione, in via derivativa oltre che in via diretta.

** ** *

Tutto ciò premesso, IL PONTE – Società Cooperativa Sociale Onlus *ut supra* rappresentata e difesa

CHIEDE

che codesto Ecc.mo T.A.R. voglia:

- Nel merito, annullare, e/o dichiarare nulli, i provvedimenti impugnati;
- In via istruttoria, ferma restando la documentazione prodotta, disporre – ove ritenuta necessaria – verifica o consulenza tecnica sui profili di abnormità della base d'asta.

Si dichiara che il valore dell'appalto interessato dal presente ricorso è pari a € 15.293.390,00 IVA esclusa e che quindi il contributo unificato di iscrizione a ruolo verrà corrisposto nella misura di € 6.000,00.

Con vittoria di spese e di onorari.

Si depositano atti e documenti come da separato elenco.

Milano – Roma, 3 aprile 2019

Avv. Cristina Bassani

Avv. Simone Cadeddu

Avv. M. Alessandra Bazzani

Avv. Livio Neri

Avv. Simona Viola