



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 Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 253 del 2010, proposto da:
Spes Trento Soc.Coop.Sociale, in proprio ed in qualità di capogruppo
mandataria di costituenda a.t.i. con S.T. Gestioni Soc.Coop.Sociale,
C.S.S.S. Consorzio Servizi Sociali e Sanitari Soc.Coop.Sociale,
rappresentata e difesa dagli avv.ti Simona D'Arpino e Mario
Maccaferri, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in
Trento, via Grazioli n. 27

contro

Comune di Lisignago, in persona del Sindaco *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avv.ti Cristina Tosolini e Damiano
Florenzano, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in
Trento, Piazza Mostra, n.15

nei confronti di

Sereni Orizzonti S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Stefanelli, Adriano Colomban e Michele Kumar, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Trento, piazza Mostra n. 15

per l'annullamento

- della determinazione n. 57/2010/Seg. di data 13.10.2010 con la quale il Segretario comunale di Lisignago ha approvato gli atti di gara e l'aggiudicazione definitiva alla controinteressata della concessione di servizi per la gestione globale della R.S.A. sita in Lisignago;
 - del verbale di gara prot. n. 3926 di data 7.10.2010, con il quale la Commissione ha aggiudicato provvisoriamente la concessione sopraccitata;
 - dei verbali delle 14 sedute della Commissione Tecnica;
 - di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso;
- nonché:

per il risarcimento del danno in forma specifica o, in subordine, per equivalente

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lisignago e di Sereni Orizzonti S.p.A;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2011 il dott. Fiorenzo Tomaselli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ditta Spes Trento Soc.Coop.Sociale, in proprio e quale capogruppo del costituendo raggruppamento temporaneo con S.T. Gestioni Soc.Coop.Sociale e C.S.S.S. Consorzio Servizi Sociali e Sanitari Soc.Coop.Sociale, ha impugnato l'aggiudicazione definitiva alla controinteressata Sereni Orizzonti S.p.A. della concessione di servizi per la gestione globale della R.S.A. di Lisignago, chiedendo l'annullamento di tutti i provvedimenti ed atti in questa sede impugnati, nonché l'accertamento del diritto all'aggiudicazione del servizio ed instando per la condanna dell'Amministrazione procedente alla reintegrazione in forma specifica, ovvero, in subordine, a risarcire per equivalente il danno subito dal raggruppamento stesso.

A sostegno dell'introdotta domanda sono stati dedotti i seguenti motivi:

- 1) violazione ed erronea applicazione dei principi che presiedono alla valutazione di anomalia dell'offerta - eccesso di potere per violazione dei principi del giusto procedimento, carenza di istruttoria, travisamento dei fatti, illogicità ed irragionevolezza manifesta – carenza di motivazione – assoluta inattendibilità delle giustificazioni e palese incongruità dell'offerta, anche avuto riguardo al combinato disposto di cui agli artt. 30 e 143, comma 7, del D.Lgs. n. 163/2006;
- 2) eccesso di potere per carenza di motivazione, illogicità e

contraddittorietà manifeste;

3) eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento dei fatti, contraddittorietà ed illogicità manifeste.

Si sono costituite l'Amministrazione comunale e la società controinteressata, contestando la fondatezza del ricorso e chiedendone la reiezione.

All'udienza pubblica del 27 gennaio 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I. Va premesso in fatto, per una più agevole comprensione della vicenda litigiosa, che il Comune di Lisignago, quale amministrazione capofila dei comuni della Valle di Cembra, ha indetto una procedura ristretta per l'affidamento in concessione novennale dei servizi per la gestione globale della nuova Residenza Sanitaria Assistenziale di Lisignago, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La *lex specialis* ha stabilito che la ridetta concessione comprendesse la gestione globale del servizio della nuova R.S.A. da 75 posti letto, comprensiva dei servizi socio-assistenziali e sanitari, della fornitura dei servizi alberghieri e di ristorazione, degli arredi e apparecchiature eventualmente necessari, a fronte di una contro prestazione a favore del concessionario consistente nel diritto di gestire la nuova R.S.A., applicando all'utenza le rette indicate in sede di offerta, nonché di svolgere le attività economiche previste nel progetto offerto e compatibili con la gestione della R.S.A.

In base alle previsioni del bando, i partecipanti alla gara hanno formulato un'offerta tecnica, comprendente il Progetto di gestione della RSA, e un'offerta economica, migliorativa rispetto alla tariffa giornaliera massima fissata dalla Lettera d'invito in 114 €, cui andava tassativamente allegato il Piano economico finanziario.

In particolare, nel Progetto di gestione occorreva sviluppare i seguenti aspetti:

“1. Organizzazione delle attività assistenziali, sanitarie, riabilitative e di animazione; dovranno essere fornite precise indicazioni in merito a:

- n. e tipologia di personale impiegato*
- turni di lavoro*
- piano di lavoro delle singole figure professionali*
- piano di lavoro complessivo giornaliero e settimanale*
- modalità e strumenti di integrazione fra le varie figure professionali.*

2. Strumenti di gestione dei principali processi assistenziali (predisposizione Piani Assistenziali Individualizzati) e strumenti per raccolta di informazioni sull'ospite, la loro condivisione e l'organizzazione dell'assistenza; dovranno essere fornite precise indicazioni in merito a:

- modalità e strumenti di valutazione multidisciplinare degli ospiti*
- adozione e tipologia di piani assistenziali individualizzati*
- strumenti di raccolta di informazioni sugli ospiti*
- esistenza di protocolli e linee guida assistenziali*
- strumenti di verifica dell'efficacia dei processi assistenziali.*

3. Gestione del personale anche in relazione a particolari tipologie di utenza, progetti di integrazione di lavoratori disabili; dovranno essere fornite precise

indicazioni in merito a:

- *modalità di formazione permanente del personale dipendente o comunque impiegato nell'attività*
- *modalità di supervisione e di verifica costante della professionalità del personale impiegato*
- *modalità di integrazione dei lavoratori disabili*
- *modalità di sostituzione delle assenze e strategie di limitazione del turn over del personale*

4. Gestione della sicurezza per i lavoratori e per gli ospiti; dovranno essere fornite precise indicazioni in merito a:

- *esistenza e modalità di verifica del rispetto dei piani della sicurezza dei lavoratori*
- *esistenza e modalità di verifica del rispetto dei piani per la sicurezza degli ospiti*

5. Integrazione e relazione della struttura con i familiari, il territorio e le associazioni di volontariato sociale; modalità di comunicazione agli Stakeholder.

Dovranno essere fornite precise indicazioni in merito a:

- *programmi e strumenti di comunicazione / confronto con i familiari degli ospiti*
- *programmi e strumenti di comunicazione / confronto con i servizi sociali ed il volontariato operante nella struttura*
- *programmi e strumenti di comunicazione / confronto con gli altri Stakeholder*
- *indicatori e strumenti di verifica e valutazione della soddisfazione degli ospiti*

6. Organizzazione dei servizi alberghieri e ausiliari obbligatori. Dovranno essere fornite precise indicazioni in merito a:

- *organizzazione delle attività di lavanderia (frequenza cambi biancheria piana, pulizia biancheria personale)*

- organizzazione delle attività di pulizia e sanificazione dei locali
- organizzazione dei servizi di ristorazione
- organizzazione altri servizi obbligatori (parrucchiere e pedicure)

7. Organizzazione di eventuali servizi ausiliari aggiuntivi

8. Programma di massima delle attività di manutenzione della struttura”.

Va ancora precisato che la lettera invito ha puntualmente disciplinato le modalità per l'effettuazione della valutazione di anomalia, prevedendo che l'Amministrazione avrebbe proceduto alla verifica di anomalia “qualora ricorra una delle seguenti ipotesi:

- l'offerta in relazione alla quale sia il punteggio economico sia il punteggio tecnico siano entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara (e quindi qualora il punteggio tecnico sia pari o superiore a 92 e il punteggio economico sia pari o superiore a 24);
- l'offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa pur non superando i predetti limiti, anche tenuto conto del P.E.F.;
- l'offerta che presenti un P.E.F. non coerente con l'offerta tecnica presentata e con l'offerta economica relativa alla tariffa giornaliera.

In tal caso, l'Amministrazione concedente, qualora non siano evincibili adeguate giustificazioni dal P.E.F., per escludere l'incongruità dell'offerta, procede a richiedere per iscritto, all'offerente, le precisazioni in ordine agli elementi costitutivi dell'offerta assegnando al medesimo un termine (non inferiore a giorni dieci) per rispondere.....omissis.....Sarà considerata anormalmente bassa e sarà, pertanto, esclusa dalla gara, con riformulazione della graduatoria, l'offerta che risulterà priva di adeguate giustificazioni a comprova della congruità dell'offerta”.

All'esito della valutazione delle offerte tecniche, dalla quale è risultato

che la Sereni Orizzonti S.p.A. aveva conseguito il migliore punteggio pari a 87,5 punti, e delle offerte economiche, la graduatoria provvisoria ha visto la stessa società collocarsi al primo posto con un punteggio di 117,45.

Successivamente, l'Amministrazione ha ritenuto di dover procedere alla valutazione di anomalia dell'offerta della predetta società, sebbene questa non avesse conseguito un punteggio, sia per quanto concerne l'offerta tecnica, sia per quanto concerne l'offerta economica, superiore ai quattro quinti dei punti attribuibili. E ciò *“al fine di verificare la congruità dell'offerta e, quantomeno, la coerenza della medesima con il conto economico presentato”*.

La Commissione tecnica, dopo una duplice richiesta di chiarimenti, ha peraltro concluso, ribadendo *“anche alla luce delle giustificazioni presentate che l'offerta del concorrente Sereni Orizzonti s.p.a. è, nel complesso, congrua”*.

Pertanto, la Commissione di gara, nella seduta del 7 ottobre 2010, ha confermato la disposta aggiudicazione, successivamente approvata in via definitiva con determinazione n. 57/2010 del Segretario comunale.

II. Ciò premesso, la Spes ha formulato tre distinti motivi di ricorso, in cui si contesta l'anomalia dell'offerta Sereni Orizzonti ex art. 30 e 143, comma 7, D.Lgs. n. 163/2006, la carenza d'istruttoria e di motivazione del procedimento di verifica d'anomalia, nonché l'inattendibilità delle giustificazioni addotte dall'aggiudicataria e l'incongruenza della sua offerta.

Con il primo motivo l'istante lamenta che la Commissione tecnica

avrebbe dovuto sanzionare con l'esclusione l'offerta di Sereni Orizzonti, a causa dei contenuti del PEF, presentato unitamente all'offerta economica dalla medesima concorrente, in quanto non riferito all'intero periodo novennale di durata del rapporto, bensì strutturato come un semplice conto economico annuale. Secondo la ricorrente, infatti, il riscontro da parte della Commissione tecnica di lacune o errori del PEF equivarrebbe ad un'inammissibile modifica dell'offerta della concorrente.

L'Amministrazione e la controinteressata replicano che si tratta di concessione di servizi e quindi non valgono gli artt. 87, 88 e 89 CCP e che, in sostanza, il PEF non occorre, bastando un conto annuale, la cui valenza fosse estensibile a tutto il periodo di durata della concessione.

Al riguardo, osserva il Collegio che risultano fondate le censure riferite alla non fungibilità del PEF richiesto dalla normativa di gara con il conto economico nella specie presentato dalla controinteressata.

Va, anzitutto, rilevato che il conto economico ha valenza annuale, come puntualmente risulta dall'art. 2423 cod. civ., in base al quale *“gli amministratori devono redigere il bilancio di esercizio, costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa”*.

Per contro, come può evincersi dal combinato disposto degli artt. 30 e 143 comma 7 CCP, il piano economico - finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione, contenuto nell'offerta, deve estendersi *“a tutto l'arco temporale prescelto”*, nel caso di specie di

durata novennale.

Ora, Sereni Orizzonti ha definito Piano economico e finanziario un documento contenente un conto economico annuale (senza specificazione dell'anno di riferimento), corredato da alcune pagine di analisi dei costi esposti nello stesso.

Tale documento – come correttamente rilevato con il proposto gravame (vedasi doc. 35 della ricorrente) - non analizza l'intera durata di 9 anni, tenendo conto della diversa evoluzione economica nel corso del periodo oggetto dell'affidamento, ma prende in considerazione solo un'annualità (non specificando quale) e la valuta solo in chiave economica, obliterando del tutto la dinamica finanziaria obbligatoriamente richiesta dalla riportata normativa del codice dei contratti pubblici.

Alla mancanza di tali essenziali requisiti consegue, dunque, che il documento contabile presentato da Sereni Orizzonti in sede di gara non può definirsi un piano economico e finanziario (PEF).

D'altra parte, neppure l'obiezione dell'Amministrazione, secondo cui il conto economico proposto da Sereni orizzonti in luogo del PEF, presupporrebbe una validità per tutto il periodo di durata della concessione, appare nella specie condividibile.

Infatti, la Commissione tecnica investita della valutazione di anomalia dell'offerta prima graduata, dopo un preliminare raffronto del suddetto conto con l'offerta tecnica e con l'offerta economica della concorrente, non riscontrando nel presunto PEF le opportune illustrazioni e giustificazioni, ha dovuto necessariamente richiedere

degli articolati chiarimenti all'offerente.

In particolare, la ridetta impostazione del “ Piano “ a valenza annuale ha comportato l'omessa considerazione dei cosiddetti costi di *start up* (cioè dei maggiori costi connessi all'avviamento della struttura a fronte del necessariamente graduale inserimento degli ospiti fino al completo riempimento della totalità dei 75 posti disponibili), il che ha costretto la Commissione Tecnica ad una prima rimodulazione del Piano della controinteressata, con conseguente imputazione del relativo costo aggiuntivo.

Inoltre, a detta voce di costo, del tutto assente nel documento economico di Sereni Orizzonti, se ne sono aggiunte altre, ritenute palesemente sottostimate dalla Commissione Tecnica, la quale ha così provveduto ad introdurre ulteriori rettifiche.

In concreto, l'utile presuntivo annuo, assertivamente a regime per ciascuno degli otto anni successivi a quello di avviamento, indicato da Sereni Orizzonti nell'importo di € 131.147= (detraendo dai ricavi di € 2.870.360=, costi per € 2.739.213=), in esito alle rettifiche operate dalla Commissione Tecnica, è stato drasticamente ridotto ad € 41.558= (rimodulando rispettivamente i ricavi a € 2.859.771= ed i costi in € 2.818.213=).

Né risulta chiaramente intellegibile la circostanza, affermata dalla Commissione Tecnica, secondo cui l'offerta dell'impresa avrebbe compendiato “accantonamenti prudenziali per eventuali maggiori costi per il personale addirittura pari a 304.788= euro annui”, posto che nel Piano dell'aggiudicataria provvisoria non appare tale

consistente accantonamento, in contrasto con le esigenze di trasparenza nella redazione dei preventivi contabili.

D'altronde, l'assunto della società controinteressata esposto in sede di giustificazioni, ove si sostiene che detto risparmio prudenziale sul costo del personale deriverebbe dal fatto che il proprio PEF prevede dei costi del personale superiori al contratto collettivo AGIDAE che la stessa intenderebbe applicare, va, in concreto, a stravolgere il contenuto del Piano allegato all'offerta di Sereni Orizzonti, riflettendosi sulla posta più importante dei costi, su cui la società avrebbe asseritamente operato una consistente sovrastima, ingiustificabile non solo dal punto di vista logico, ma anche da quello prettamente economico, se non considerando che – come correttamente rilevato con la proposta impugnativa (vedasi doc. 35 della ricorrente) - gli effettivi costi del personale sono in realtà superiori al CCNL e che il vantato risparmio, in realtà, non esiste.

In tale contesto, neppure sortisce effetto sull'evidente sconvolgimento del Piano originario, il richiamo alla non applicabilità della disciplina sull'anomalia negli appalti, visto che poi l'Amministrazione ammette che l'art. 6 della lettera d'invito ricalca tale meccanismo; a tacer poi del fatto che infine si ricorre proprio alla giurisprudenza in tema d'anomalia per avallare la radicale rivisitazione del PEF operata dalla Commissione.

Peraltro, un consolidato indirizzo giurisprudenziale ha efficacemente chiarito che modesti aggiustamenti del PEF sono possibili, purché non implicanti la sostanziale modificazione dello stesso che, al pari di

qualsiasi manifestazione di conoscenza o di giudizio, si realizza quando, come nella fattispecie in esame, ne vengono alterati i presupposti rispetto a quelli originari. (cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 novembre 2006, n. 6727).

In definitiva, deve ribadirsi che il PEF richiesto dalla *lex specialis* non può essere fungibile con il conto economico presentato da Sereni Orizzonti in sede di offerta economica, rispetto al quale le descritte modificazioni rappresentano un'inammissibile riformulazione sostanziale e non già una semplice specificazione chiarificatrice del medesimo.

III. Sotto altro profilo la ricorrente sostiene che la valutazione operata dalla Commissione Tecnica sarebbe viziata, da un lato, per avere omesso di verificare la congruenza del PEF (*rectius*: conto economico) di Sereni Orizzonti rispetto al Progetto di gestione (PDG); dall'altro per l'inconsistenza delle giustificazioni offerte dalla controinteressata in sede di gara, nonché per la mancata valutazione di ulteriori voci di costo manifestamente sottostimate.

Premesso che il personale costituisce la principale voce di costo, il PDG di Sereni Orizzonti descrive in modo articolato l'organizzazione del lavoro, riportando la pianta organica necessaria per l'espletamento del servizio e, limitatamente agli infermieri e agli operatori socio-sanitari (OSS), specificando anche le ore complessive dedicate al servizio.

Le modalità d'impiego di queste due figure professionali sono state prese in considerazione e valutate positivamente dalla Commissione

tecnica (cfr. verbale della sesta seduta in data 12.3.2010) ed hanno significativamente contribuito al punteggio conseguito dalla società per l'aggiudicazione della concessione.

In particolare, il numero di infermieri professionali previsto nell'offerta prima graduata è di 12 unità, con *“un sostituto fisso che opera su assenze programmate”* (pag. 2 del PDG di Sereni Orizzonti - doc. 28 della ricorrente).

Peraltro, tale asserzione non troverebbe – ad avviso dell'istante - puntuale riscontro nello schema di turno ricostruito in base alle indicazioni della stessa controinteressata (vedasi il foglio *“presenze infermieri professionali”* - doc. 30 della ricorrente): infatti, per garantire le 434 ore settimanali dichiarate sarebbero indicati in turno tutti i 12 addetti, di talché verrebbe di fatto meno il suddetto infermiere *“sostituto”*.

Replica la controinteressata che tale figura professionale rientrerebbe nella pianta organica di 12 addetti e non sarebbe quindi una unità aggiuntiva, come si evincerebbe anche dal prospetto di turnazione degli infermieri.

Al riguardo, osserva il Collegio che la prospettata dotazione di personale infermieristico – come correttamente rilevato con il ricorso (vedasi doc. 35 della ricorrente) – non considera adeguatamente il fatto che le 434 ore settimanali lavorate dai 12 infermieri (cfr. tabella di pag. 4 del PDG) devono essere valutate tenendo conto degli istituti contrattuali che consentono di fruire di periodi in cui il personale può assentarsi ed essere retribuito (ferie, permessi, festività, malattia,

congedi per maternità, ecc.).

A tale proposito, le tabelle del costo orario del lavoro, elaborate dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali per i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo (D.M. 24.2.2009) che, pur non prevedendo il caso specifico del contratto AGIDAE, possono rappresentare nella specie un utile parametro di riferimento, anche in base al richiamo operato dal comma 2 lett. g) dell'articolo 87 (criteri di verifica delle offerte anormalmente basse) del D.Lgs. n. 163/2006, indicano che ogni lavoratore del settore non lavora, pur godendo di retribuzione, mediamente per più di 400 ore annue.

Partendo quindi dal monte ore che Sereni Orizzonti mette a disposizione (ed oggetto di valutazione positiva da parte della Commissione tecnica) e rapportandolo sulle ore effettive lavorate si raggiunge un fabbisogno di infermieri che è superiore di oltre due unità rispetto a quello dichiarato (vedasi tabelle docc. 35 e 36 della ricorrente).

Quanto agli OSS, va anzitutto precisato che le specifiche attività che competono a tali operatori sono contenute nelle direttive provinciali approvate dalla Giunta con deliberazione di data 30 giugno 2000 n. 1643.

La ripartizioni del personale OSS in nuclei avviene in ragione della tipologia di utenti accolti dalla RSA e del loro fabbisogno assistenziale.

Nelle RSA possono essere individuati nuclei ad alto fabbisogno

assistenziale, che rappresentano un momento specialistico finalizzato ad obiettivi particolari quali l'assistenza a persone con gravi disturbi comportamentali o l'assistenza a pazienti affetti da forme patologiche severe che necessitano di assistenza qualificata ed intensiva.

A tal proposito, la pianta organica proposta da Sereni Orizzonti appare solo astrattamente conforme alle *“Direttive per l'assistenza sanitaria ed assistenziale a rilievo sanitario nelle Residenze Sanitarie Assistenziali pubbliche e private a sede territoriale ed ospedaliera del S.S.P. per l'anno 2009”*, di cui alla deliberazione G.P. n. 2585/2008, posto che la stessa Sereni Orizzonti sottolinea nel PDG di non conoscere *“la tipologia degli ospiti-residenti e il loro fabbisogno assistenziale”*, pur impegnandosi comunque a garantire sempre *“il numero del personale proposto in sede di gara”* (pag. 2 del PDG di Sereni Orizzonti - doc. 28 della ricorrente).

In ogni caso si rileva che, relativamente al monte ore dichiarato nel PDG da Sereni Orizzonti, anche il fabbisogno di tale operatore professionale, per quanto già sopra illustrato in ordine agli infermieri sull'entità delle forme contrattuali di assenza retribuita, appare superiore di oltre sette unità rispetto ai 39 addetti previsti nella dotazione dichiarata da Sereni Orizzonti (vedasi tabelle docc. 35 e 37 della ricorrente).

La ricorrente contesta, inoltre, fondatamente la previsione del PDG secondo cui *“all'interno dell'organico vi sono tre sostituti fissi che operano su assenze programmate”* (cfr. pag. 2 doc. 28): in effetti anche qui, come per le figure infermieristiche, l'allegato piano di

lavoro vede poi tali soggetti impegnati nella turnistica ordinaria (cfr. foglio presenze relativo ad uno dei tre nuclei OSS - doc. 31 del ricorrente).

Nel dettaglio i 39 OSS previsti in organico da Sereni Orizzonti sono suddivisi in tre nuclei di 13 unità ciascuno e garantiscono l'assistenza generica agli ospiti della RSA.

Nel PDG è menzionata la figura professionale del “ responsabile di nucleo “ presente con un addetto per ciascuno dei tre nuclei OSS, che – ad avviso dell'istante - non troverebbe corrispondente riscontro e previsione di costo all'interno del Conto Economico.

La società controinteressata replica che i tre responsabili di nucleo OSS non sono figure aggiuntive, ma semplici OSS con funzioni di coordinamento al 60% (vedasi pag. 14 del PDG di Sereni Orizzonti - doc. 28 della ricorrente); il che però vale a dire che la pianta organica proposta da Sereni Orizzonti prevede quasi due coordinatori a tempo pieno (n. 3 responsabili di nucleo OSS x 60% = 1,8) che, pur evidenziati nel PDG in modo distinto dai 39 OSS riportati, vanno, in realtà, scomputati da tale numero, portando gli OSS con funzioni ordinarie a 37 (per l'esattezza 37,2) unità.

Quanto ai rilievi sul medico in servizio notturno, che non rientrerebbe – secondo la controinteressata - nelle voci di costo, limitandosi il PDG a prevedere sul punto che “*si stipulerà una convenzione con il servizio di guardia medica*”, il Collegio osserva che l'assoluta aleatorietà dell'asserzione (subordinata ad un futuro e del tutto incerto convenzionamento con l'Azienda provinciale per i

servizi sanitari) rende palese tale incongruenza, comportante una mancata indicazione di costi che, se fosse pari a quella del medico diurno, sarebbe di circa € 55.000= annui.

Peraltro, il PDG di Sereni Orizzonti, descrive specificamente il servizio del medico notturno, ma non chiarisce il numero di ore richieste, pur prospettando una presenza quotidiana del predetto sanitario (vedasi il profilo a pag. 14 del PDG); il che significa, dunque, che il relativo costo, trattandosi di una professionalità elevata, si collocherà su valori che in caso di rapporto esternalizzato non potranno essere verosimilmente inferiori ad € 30.000= (cfr. doc. 35 della ricorrente).

Quanto alla contestazione sui passaggi di consegna tra i vari operatori sanitari che si alternano nei turni di servizio e che determinerebbe – secondo la società ricorrente – un aggravio di costi per circa € 28.000=, replica Sereni Orizzonti di aver preso in considerazione per ognuno dei tre nuclei OSS il monte ore previsto dalla normativa provinciale in misura di 468 ore settimanali lavorate, ridotto poi a 462 proprio per effetto dei cambi turno.

A tal proposito, il Collegio deve osservare che, per un verso, il passaggio delle consegne appare indicato nel piano di lavoro giornaliero del PDG; per altro verso non si rinviene alcun riferimento esplicito a previsioni di riconoscimento retributivo del predetto tempo lavorativo, stimato 15 minuti per ciascun turno, tanto che ciò ha correttamente indotto la Commissione tecnica a rilevare quale *“elemento di perplessità le consegne fuori orario per OSS e IP”*.

In altri termini, l'operazione di dare / ricevere consegne, quotidianamente articolata dal ridetto piano nelle fasce 6.00-6.15, 14.00-14.15, 21.00-21.15 (tab. 1C del PDG), comporta per l'OSS smontante dal turno un surplus lavorativo di 15 minuti, che non trova riscontro, né sotto l'aspetto del prolungamento dell'orario di servizio, né in ordine alla valutazione del pertinente costo.

La raggiunta conclusione vale *mutatis mutandis* anche per i passaggi di consegne degli infermieri.

Infine, appare fondato il rilievo circa il mancato computo sull'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive), che – contrariamente a quanto sostenuto da Sereni Orizzonti (pag. 11 della memoria di data 11.1.2011) - era oggettivamente preventivabile da parte della società.

Infatti, l'IRAP è un'imposta che colpisce il reddito all'atto della sua produzione e si rapporta al volume d'affari realizzato in un determinato arco di tempo, senza proporzione alcuna con il prezzo percepito dal soggetto d'imposta.

In sostanza, l'IRAP è a carico del produttore, che si trova esposto al prelievo fiscale, non in quanto inserito in una filiera di scambi e non in base ad una determinata cifra d'affari, ma quale creatore diretto e non derivato di ricchezza, data dall'attività esercitata.

Nella specie, Sereni Orizzonti, in quanto società per azioni, rientra tra i soggetti passivi dell'imposta, come individuati dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, cui sarebbe applicabile l'aliquota ridotta del 2,98% fissata dalla Provincia di Trento, ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 3, L.p. 28 marzo 2009 n. 2.

L'imposta si applica sul valore della produzione netta derivante dall'attività esercitata nel territorio della provincia di Trento. Nel caso della società controinteressata, la cui attività viene esercitata nel territorio di più regioni e province autonome, la base imponibile andava suddivisa proporzionalmente all'ammontare delle retribuzioni, nella specie, previste (compresi i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, le collaborazioni coordinate e continuative, ecc.) per il personale addetto con continuità alla nuova R.S.A. di Lisignago.

Dunque, il predetto carico d'imposta poteva essere stimato alla luce dei dati esposti da Sereni Orizzonti e adeguatamente quantificato nel conto economico.

In definitiva, i rilievi fondatamente esposti dall'istante sull'offerta prodotta da Sereni Orizzonti S.p.A. conducono, in relazione alla manifesta sottostima delle summenzionate voci di costo, ad una rilevante alterazione del saldo di gestione su tutti i nove anni considerati, tale da ragionevolmente pregiudicare la sostenibilità dell'investimento della controinteressata.

IV. Per le suesposte considerazioni, il ricorso va quindi accolto con assorbimento degli ulteriori profili di illegittimità proposti.

All'accertamento della fondatezza della pretesa del costituendo raggruppamento ricorrente a conseguire l'affidamento della concessione di servizi per la gestione globale della R.S.A. di Lisignago discende dunque l'obbligo in capo all'Amministrazione comunale di disporre l'aggiudicazione definitiva alla SPES, con conseguente annullamento di tutti i provvedimenti ed atti in questa sede

impugnati.

Corollario del riconosciuto ristoro in forma specifica - che integra nel caso di specie il “bene della vita” vittoriosamente rivendicato nel presente giudizio - è l'assorbimento della domanda di risarcimento del danno per equivalente.

Le spese di giudizio seguono, come di norma, la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica)

definitivamente pronunciando sul ricorso n. 253/2010, lo accoglie relativamente alla domanda di annullamento e, per l'effetto, annulla l'aggiudicazione alla controinteressata, con conseguente riconoscimento del diritto del costituendo raggruppamento ricorrente all'aggiudicazione del servizio; respinge la domanda di risarcimento del danno per equivalente.

Condanna l'Amministrazione resistente e la controinteressata al pagamento delle spese di giudizio a favore della ricorrente, che liquida rispettivamente in complessivi € 5.000,00 (cinquemila), oltre accessori di legge, a carico del Comune ed in complessivi € 6.000,00 (seimila), oltre accessori di legge, a carico di Sereni Orizzonti S.p.A.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Lorenzo Stevanato, Consigliere

Fiorenzo Tomaselli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/04/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)